DEMOKRATI-
RÅDETS
RAPPORT
1996

Demokrati (grek. dēmokatía 'folkvälde', av ▸demo- och efterleden -kratía '-välde', av kratéō 'härska') betyder bokstavligen folkmakt eller folkstyre. Härom råder enighet. Däremot kan åsikterna bryta sig om hur man skall definiera det styrande folket och om vilka förutsättningar som måste uppfyllas för att folket skall kunna förverkliga sin rätt att styra.

Demokrati och ledarskap

Olof Petersson
Jörgen Hermansson
Michele Micheletti
Anders Westholm

SNS FÖRLAG

Demokratirådets rapport 1996

Demokratirådets rapport 1996

Demokrati och ledarskap

Olof Petersson
Jörgen Hermansson
Michele Micheletti
Anders Westholm

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-453 99 50
Telefax 08-20 62 06

SNS Demokratiråd

SNS Demokratiråd bildades år 1994 och utgör en parallell till SNS Konjunkturråd. Syftet med Demokratirådet är att stimulera till en konstruktiv och saklig debatt kring demokratins villkor genom att till en bredare krets föra ut begrepp, analyser och resultat från den statsvetenskapliga demokratiforskningen.

Demokratirådet består av fristående statsvetare som på SNS uppdrag gör en samlad bedömning av läget i den svenska demokratin.

Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och
Anders Westholm
Demokratirådets rapport 1996
Demokrati och ledarskap
Första upplagan
Första tryckningen

© 1996: Författarna och SNS Förlag
Omslag: Nyebølle Grafisk Form AB
Omslagsillustrationen föreställer Demokritos från Abdera,
ca 460–ca 370 f. Kr. Kopia av bronsstaty från ca 250 f. Kr.
Neapel, Museo nazionale. Citat från Nationalencyklopedin.

Sättning och tryck: Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 1996

ISBN 91-7150-633-0

Innehåll

Förord

SNS Konjunkturråd har sedan mer än två decennier bidragit till den allmänna debatten med en årlig analys av tillståndet i svensk ekonomi. Rapporterna har allt oftare utmynnat i slutsatsen att de ekonomiska problemen delvis beror på brister i det politiska systemets sätt att fungera. Därmed väcktes tanken att parallellt med Konjunkturrådet låta en grupp fristående statsvetare granska tillståndet i den svenska demokratin.

Demokratirådets första rapport 1995 bar titeln *Demokrati som dialog*. De kritiska observationerna om svagheterna vad avser bland annat opinionsbildning, tolerans, ansvarsfördelning och handlingskraft väckte betydande uppmärksamhet och debatt. SNS drog därför slutsatsen att Demokratirådet borde fortsätta sin verksamhet med en årlig granskning av det politiska systemet i Sverige.

Av de fem statsvetarna i 1995 års Demokratiråd valde två av arbetsskäl att lämna gruppen. Ny ordförande i rådet efter professor Bo Rothstein är professor Olof Petersson, tidigare bl. a. ordförande i den statliga maktutredningen och ledamot av Ekonomikommissionen ("Lindbeck-kommissionen"). Som ny ledamot har dessutom Anders Westholm, docent i statskunskap vid Uppsala universitet, inträtt. Därmed består Demokratirådet av fyra statsvetare, vilka har åtagit sig att svara även för de kommande två årens rapporter.

Demokratirådets rapport är ett lagarbete där rådets samtliga medlemmar bidragit till alla kapitel. Den bygger emellertid i långa stycken på egna och andra statsvetares forskning om olika aspekter på demokratins funktionssätt, som här sammanställts till en helhet. Till vissa delar presenteras dock nya faktauppgifter, som framtagits särskilt för denna rapport. För en stor del av denna datainsamling svarar Lena Lundström vid statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Finansiellt stöd för projektet har erhållits från Sven och Dagmar Saléns stiftelse samt från ett antal företag i SNS-kretsen. Demokratirådets arbete har följts av en referensgrupp bestående av representanter för bl.a. dessa företag. Ordförande i referensgruppen har varit Sven H. Salén och ledamöter Inga-Britt Ahlenius, Rune Andersson, Sven Hagströmer, Antonia Ax:son Johnson, Gabriel Romanus, Karl Gustaf Scherman, Olof Stenhammar, Carl Johan Åberg och Erik Åsbrink (till den 22 mars).

Demokratirådet har arbetat under full självständighet och i likhet med vad som gäller för alla SNS skrifter svarar författarna ensamma för de bedömningar och rekommendationer som görs i rapporten.

Stockholm i april 1996

Hans Tson Söderström
VD i SNS

1 Demokratins läge

Vågen av eufori efter 1989 ebbade snart ut. Demokratin hade visserligen segrat över hela Europa, men politikens vardag visade sig vara tyngre och gråare än de ljusa förhoppningarna. Allvarsstämningarna bredde också ut sig i västra Europas etablerade demokratier. Det politiska systemet saknar tillräcklig förmåga att bemästra de stora ekonomiska och sociala problemen. Demokratin plågas också av en förtroendekris och ett ökande avstånd mellan väljare och valda. Politiken förvandlas till en gladiatorsport med medborgarna som vanmäktiga och cyniska åskådare. Det är ingen tillfällighet att man som under mellankrigstiden talar om demokratins seger och kris.

Politikens brister är även påtagliga i Sverige. Medan politikern under välfärdsstatens glansperiod betraktades som samhällets store hjälte pekar många tecken i dag på att det politiska systemet inte bara löser utan också skapar stora samhällsproblem.

I 1980-talets nyliberala strömningar fanns en utopi om ett samhälle utan stat och politik. Individuella initiativ och spontana processer skulle kunna fylla behovet av social samordning. En annan framtidsprojektion har byggt på antagandet om nationalstatens snabba borttynande. Även om samtiden kännetecknas av tendenser till privatisering, internationalisering och decentralisering är det ändå ett faktum att nationalstaten under överskådlig tid kommer att förbli den viktigaste ramen för offentlig maktutövning.

Realistiskt sett innebär även ett optimistiskt scenario att svensk politik under de närmaste åren står inför mycket stora utmaningar. Arbetslösheten hotar att bli bestående. Målet om full sysselsättning kan endast uppnås efter djupgående strukturförändringar inom arbetsmarknaden, näringslivet och den offentliga sektorn. Den sociala infrastrukturen hotar att falla sönder utan ett bärkraftigt välfärdssystem. Demografiska förändringar ställer

ökade krav på pensionssystem och omsorgsorganisation. Ekologiska hänsyn och ekonomiska krav måste balanseras i ett framtida energisystem.

Med mer pessimistiska antaganden ställs ännu hårdare krav på det politiska systemet. En konjunkturnedgång kan drastiskt ändra förutsättningarna för finanspolitiken. Skulle budgetunderskottet och statsskulden åter öka är de ekonomiska och politiska förutsättningarna denna gång ännu sämre. Ytterligare överbryggningspolitik och uppskjutna åtgärder skulle knappast längre vara möjliga. Sverige riskerar då att hamna i en akut förtroendekris.

Det politiska systemets sätt att fungera har en avgörande betydelse för hur det svenska samhället kommer att utvecklas under de närmaste åren. Frågan är om den svenska folkstyrelsen klarar dessa svåra uppgifter. Har vi robusta institutioner och spelregler som fungerar även i ett ogynnsamt ekonomiskt läge? Kan medborgarna godta och bli delaktiga i omställningsprocessen? Förmår de politiska ledarna att leda landet?

Det måste därmed vara en viktig uppgift att kritiskt granska det politiska systemets sätt att fungera. Varje granskning kräver ett kriterium, en bedömningsgrund. Debatten saknar inte förslag till sådana måttstockar. En del hävdar att det politiska systemet borde bedömas från strikt ekonomisk utgångspunkt. Vi delar inte denna uppfattning. Utan att förneka betydelsen av god hushållning menar vi att varje sfär i samhället också har sina egna värderingar och principer. Kravet på det politiska systemet är först och främst att det måste vara en god demokrati.

Att mäta demokrati

Demokratin är inte ett färdigt system, utan ett styrelseskick som ständigt måste återerövras. Demokratins styrka är dess öppenhet för prövning och diskussion. En livlig demokratidebatt är ett hälsotecken.

Som ett bidrag till denna debatt inleddes förra året ett försök att låta en grupp statsvetare bedöma tillståndet i den svenska demokratin. Resultatet presenterades i rapporten *Demokrati som dialog* (Rothstein m.fl. 1995). Denna andra rapport bygger vida-

re på analysen i förra årets rapport. Den teoretiska ramen är densamma och därmed de grundläggande kriterierna på vad som är ett demokratiskt styrelsesätt. I det inledande kapitlet rekapitulerar vi demokratins beståndsdelar och markerar i vilken mån det senaste årets händelser föranleder revideringar av bedömningarna. Även om läget för svensk demokrati inte dramatiskt förändrats under ett enda år har ändå åtskilligt hänt som har betydelse för demokratins funktionssätt. Resten av denna rapport ägnas åt en fördjupad granskning av de ledarskapsproblem som aktualiseras av det rådande tillståndet i svensk politik.

Trots att det finns en stor mängd olika uppfattningar om demokratins innebörd visar en genomgång av den internationella idédebatten att det råder en betydande samstämmighet om demokratins grundvärden.

De gemensamma erfarenheterna från de länder som infört demokrati visar att ett antal förhållanden utgör nödvändiga villkor för ett demokratiskt styrelsesätt (Dahl 1982). Den lagstiftande församlingen måste utses genom fria och allmänna val. Valen skall genomföras någorlunda regelbundet, korrekt och utan inslag av tvång. I princip får ingen vuxen utestängas från rätten att rösta och att kandidera till politiska uppdrag. Alla måste fritt få yttra sig och framföra kritiska åsikter om makthavarna. Medborgarna måste ha rätt att söka alternativa informationskällor. Organisationsfrihet, särskilt rätten att bilda politiska partier, måste tryggas.

Dessa minimikrav är i dag allmänt accepterade. De bildar den demokratiska överideologi som förenar skilda politiska riktningar. På det hela taget är dessa tröskelvärden tillgodosedda i alla demokratier. Som definition är de därför inte särskilt brukbara för vårt syfte. Det råder inget tvivel om att Sverige kvalificerar sig som demokratiskt i denna minimala mening.

Vårt intresse gäller kvaliteten i den svenska demokratin. Med utgångspunkt i internationell idédebatt kan man konstruera ett antal kriterier på ett gott styrelsesätt. Dessa bildar ett slags idealtyp som både är en renodling och en jämförelsenorm. Idealet kan därför användas som en skala och måttstock för att bedöma den demokratiska kvaliteten hos faktiskt existerande styrelseskick.

I anslutning till denna debatt formulerar demokratirådet idea-

let som en handlingskraftig, demokratisk rättsstat. Medborgarna måste kunna styra sig själva under fria och jämlika former. Rättsordningen måste uppfylla vissa grundkrav, som respekteras av myndigheterna, och åtnjuta legitimitet. Slutligen måste det demokratiska systemet ha förmåga att genomföra sina beslut.

Vårt demokratiideal innehåller således inte ett utan flera krav. Därmed polemiserar vi mot dem som vill förenkla debatten genom att reducera demokratin till ett enda värde. Demokrati är inte bara majoritetsvälde – det politiska systemet måste också uppfylla kraven på rättssäkerhet och handlingskraft. Demokrati betyder inte bara formellt korrekt handläggning – det politiska systemet måste också vara medborgarstyrt och effektivt. Demokrati innebär inte bara handlingskraft – kraven på effektivt ledarskap måste vägas mot önskemålen om folklig förankring och rättslig objektivitet.

Genom att formulera demokratins ideal i form av flera grundvärden uppstår ett komplicerat problem, som utgör demokratins ofrånkomliga predikament. De olika värdena kan råka i inbördes konflikt. Det kan till och med teoretiskt bevisas att det är omöjligt att konstruera det helt perfekta styrelseskicket. Dilemman och avvägningar är därför en inneboende del av demokratin. I en demokrati kan dessa avvägningsproblem inte överlämnas till experter eller utomstående. Ytterst är det endast medborgarna och deras valda företrädare som genom offentlig debatt och dialog kan söka de praktiska lösningar som på bästa möjliga sätt uppfyller demokratins grundkrav.

Debatten kan emellertid göras mer hanterlig om de allmänt formulerade grundvärdena konkretiseras. Demokratirådets granskning av svensk politik bygger på en sådan precisering. De tre huvudkomponenterna delades upp på sammanlagt tretton olika indikatorer. För att analysera den svenska verkligheten användes två huvudmetoder.

För det första relaterades dagens Sverige med demokratins ideal. För jämförbarhetens skull graderades observationerna längs en femgradig skala. För det andra kontrasterades dagens styrelsesätt med förhållandena för några årtionden sedan. Därigenom blev det möjligt att bedöma om svensk demokrati hade försämrats eller förbättrats.

Debatten som följde efter publiceringen av demokratirådets första rapport visar tydligt att ingen demokratidefinition är invändningsfri. En översikt över kritiken ger oss tillfälle att utveckla och precisera vårt demokratibegrepp.

Ett argument som framförts är att vår definition är alltför vid. Främst genom att föra in kraven på rättsstat och handlingskraft skulle vi gått utanför den konventionella demokratitolkningens snävare avgränsning. I ett avseende instämmer vi i kritikernas beskrivning; i själva verket har vi uttryckligen förklarat att vi medvetet vidgat demokratibegreppet. Skälet är, som redan nämnts, att vi inte nöjer oss med minimikraven såsom allmän rösträtt. Vårt begrepp syftar till att mäta demokratins kvalitet i en stat som redan uppfyller de grundläggande och nödvändiga villkoren för en demokrati. Däremot håller vi inte med dem som hävdar att vi fört in politikens innehåll i demokratiidealet. I enlighet med den dominerande statsvetenskapliga uppfattningen definierar vi demokratin som en procedur. Vårt ideal avser att mäta hur väl den demokratiska processen fungerar.

En annan invändning är att vår definition är för smal. Vi skulle ha utelämnat avgörande aspekter av det politiska systemet. Det stora problemet för svensk demokrati, hävdar en del, är att den politiska sfären blivit alltför omfattande. Politikens ohämmade växt har inte endast lagt sin förlamande hand över marknaden och det civila samhället utan också lett till att demokratin blivit ostyrbar. Andra menar tvärtom att den politiska sfären har blivit alltför reducerad. Folkets valda ombud pressas tillbaka av finansmarknader, internationalisering och nedskärningskrav. Dessa två slag av kritik framförs från motsatta politiska ståndpunkter, men delar en gemensam uppfattning: Vårt demokratiideal saknar något väsentligt. Kritikerna har på denna punkt både rätt och fel. Frågan om den offentliga sektorns storlek faller förvisso utanför vårt demokratiideal. Vi menar också att det är en stor fördel, både för den statsvetenskapliga forskningen och den allmänna debatten, att en av inrikespolitikens stora konfliktfrågor inte blandas in i demokratibegreppet. Demokratin har då bättre förutsättningar att bli en överideologi; det är en fördel om politiska motståndare kan vara överens om politikens grundläggande spelregler. Däremot menar vi att problemet om politikens verksam-

hetssfär får en indirekt och mycket väsentlig belysning genom vår demokratimätning. Frågan är inte hur stor den offentliga sektorn bör vara utan hur besluten om den offentliga sektorn kommer till. Det är åter inte innehållet, utan processen som uppmärksammas.

Ambitionen i förra årets rapport var dels att jämföra dagens Sverige med demokratins ideal, dels att kartlägga hur demokratin förändrats under de senaste åren. Helst borde alla kriterierna mätas vid exakt samma tidpunkter. I verkligheten saknas i många fall jämförbara och regelbundet insamlade data. Slutsatserna måste grundas på tillgängliga faktauppgifter, även om de härstammar från något olika årtal. Så långt det är praktiskt möjligt vinnlägger vi oss om att påminna läsaren om dessa mätproblem.

Här följer nu en översikt över de olika demokratikriterierna, hur utvärderingen utföll förra året och vad som inträffat under det senaste året som kan föranleda att bedömningarna omprövas.

Medborgarstyrelse

"All offentlig makt i Sverige utgår från folket." Så formulerar regeringsformen den folksuveränitetstanke som är grundläggande för ett demokratiskt styrelseskick. Demokratin ställer därför vissa speciella krav på den politiska beslutsprocessen (Dahl 1979). Medborgarna måste besitta kontroll över dagordningen, dvs. ytterst själva bestämma vilka angelägenheter som skall göras till föremål för politiska beslut. Medborgarna skall ha möjlighet att bilda sig en självständig uppfattning i dessa frågor; man kan formulera det som ett krav på upplyst förståelse. Medborgarna måste ha förutsättningar till effektivt deltagande i beslutsprocessen. Särskilt viktiga vägar för medborgarinflytande är valrörelserna, de frivilliga organisationerna och den lokala självstyrelsen. Demokratin ställer också krav på jämlikhet i beslut: alla medborgare har lika rätt att delta i de beslut som rör den gemensamma framtiden. Slutligen måste varje medborgare tolerera andra medborgares rätt att hysa avvikande uppfattningar.

Kontroll över dagordningen

I en representativ demokrati är det ett minimikrav att parlamentet bör ha ett avgörande inflytande över den egna dagordningen. Enligt 1995 års rapport låg verkligheten tämligen långt från idealet. Genom EU-medlemskapet har en betydande del av riksdagens dagordning kommit att bestämmas av svenska och europeiska tjänstemän.

När det gäller EU:s och särskilt kommissionens makt över dagordningen måste omdömet i år bli minst lika kritiskt. Medborgarna och riksdagen har inte skaffat sig kontroll över den beslutsprocess som föregår EU:s regelgivning. Riksdagen kommer vanligen in mycket sent i beslutsprocessen.

EU-nämnden har inte funnit effektiva former för parlamentariskt inflytande över EU-besluten. Skulden måste fördelas på riksdagen, regeringen och EU. Riksdagen har inte utnyttjat möjligheterna att stärka riksdagsutskottens inflytande över EU-frågorna och har inte givit EU-nämnden samma starka ställning som sin danska motsvarighet. Regeringen har inte alltid givit EU-nämnden tillräckligt beslutsunderlag och statsråden har alltför ofta försummat nämndens sammanträden. EU:s beslutsprocess är inte avpassad för att de nationella parlamenten skall ges rimliga möjligheter att ta ställning till de olika förslagen; tidspressen är ofta omöjlig (Hegeland & Mattsson 1995). Ledamöterna i EU-nämnden har bristande information om hur EU-förslag kommer att påverka svenska regler, vilka de ekonomiska konsekvenserna för Sverige blir och vad regeringen föreslår som svensk position (Svendsen 1996).

Riksdagens och de politiska partiernas politiska initiativförmåga är starkt nedsatt. Det är i stället regeringen som inrättat särskilda organ för att få fram politiska initiativ. Dessa delegationer knutna till vissa statsråd har med breda och lösa mandat i uppdrag att komma med uppslag och skapa debatt. Demokratirådets kritik av delegationspolitiken blev i massmedierna en jakt på regeringens kändisrådgivare. De principiella invändningarna förtjänar därför att upprepas. Risken är att debatten utarmas om opinionsbildare knyts upp i regeringsorgan som är slutna för insyn. Ledamöternas ansvar är oklart. Det finns också en fara för

att partiernas och riksdagens initiativkraft blockeras med hänvisning till delegationerna. De folkvalda har ett stort ansvar för att den offentliga debatten får den principiella, välgrundade och nydanande inriktning som den i dag saknar.

Det gångna året har visat att de politiska partierna har stora brister som opinionsledare. Ledarkrisen inom regeringspartiet, splittringen på den borgerliga sidan och det faktum att två oppositionsledare är förhindrade att delta i riksdagsdebatterna innebär att varken regeringen eller oppositionen har motsvarat demokratins krav på en framåtsyftande och stimulerande framtidsdebatt.

Upplyst förståelse: det offentliga rummet

Folkstyrelsen förverkligas genom fri åsiktsbildning. Demokratin är en metod för att lösa konflikter genom samtal. Det demokratiska idealet kräver att medborgarnas politiska åsikter grundas på upplyst förståelse. Dialogen är demokratins livsnerv. Demokratin kräver ett fungerande offentligt rum.

Förra årets rapport kunde påvisa att Sverige i detta hänseende uppvisar klara brister. I ett avseende förtjänar förvisso massmedierna gott betyg. Aktiva journalister har upptäckt och offentliggjort oegentligheter bland lokala politiker och tjänstemän.

Men en helhetsbedömning måste ändå bli negativ. Massmediernas arbetssätt och journalismens världsbild står inte sällan i direkt strid med demokratins ideal. Massmediernas tendens till tillspetsning, dramatisering och personfixering motverkar den upplysta förståelsens krav på sammanhang, generella principer, långsiktighet och förmågan att sammanväga olika intressen. Bedömningen år 1996 kan knappast bli mer positiv än förra året.

En av inrikespolitikens mest uppmärksammade händelser under det gångna året var statsrådet Mona Sahlins avgång. Bakgrunden var att tidningen Expressen avslöjat att Sahlin utnyttjat sitt i tjänsten erhållna kontokort för privata inköp. I ett avseende förtjänar massmedierna lovord. De fullgjorde sin uppgift att granska makthavarna och att för allmänheten lägga fram hittills okända fakta. Beaktas hela händelseförloppet måste massmediernas insats ändå allvarligt kritiseras. Den journalistiska arbets-

metoden suggererade att oegentligheterna var större än de faktiskt var; bristen på proportioner var anmärkningsvärd. Det stora flertalet medborgare, för vilka massmedierna var den enda källan, hade stora svårigheter att skapa sig en allsidig och saklig bild av de faktiska omständigheterna. Insinuationer, misstänkliggörande och osaklighet gjorde medierna till en partisk folkdomstol. Drevjournalismen medförde att personfixeringen slog över i mobbning. Massmediernas bevakning av Mona Sahlin leder därför inte till en mer positiv utan i stället till en än mer negativ bedömning av den politiska debattens kvalitet.

Ett av Europeiska unionens stora problem är bristen på folklig förankring. För att demokratin skall kunna fungera i europeisk skala fordras ett fungerande övernationellt forum för fortlöpande politisk debatt. Uppgiften är, med en formulering från förra årets rapport, att skapa en dialog mellan Kreta och Kiruna.

I detta avseende har det gångna årets erfarenheter varit mycket nedslående. Valet till Europaparlamentet i september 1995 visade tydligt svårigheten att få till stånd en bred och kvalificerad politisk debatt i europeiskt perspektiv. EU-parlamentets sakfrågor fick inte tillräcklig uppmärksamhet.

Det dök snart upp en ny möjlighet till ett principiellt samtal om Europas framtid. Regeringskonferensen om EU:s framtid förbereddes på ett helt annat sätt än Maastrichtkonferensen. Regeringarna hade lärt av misstagen i Maastricht och sade sig nu i stället eftersträva full öppenhet och insyn. Mycket diskussionsmaterial har också offentliggjorts. En annan god tanke var att en oberoende reflektionsgrupp skulle få tänka i lite friare banor, innan politikerna och regeringarna tog över i det vanliga förhandlings- och beslutsmaskineriet. Reflektionsgruppens slutrapport i december 1995 visade att förväntningarna inte infriats. Rapporten saknar övergripande visioner och tyngs av detaljerade och svårförenliga krav från de olika medlemsstaterna. Reflektionsgruppen hamnade på fel spår redan när den tillsattes. Den kom inte att bestå av oberoende fritänkare utan av statssekreterartyper med alltför stor närhet till regeringspolitikerna. Slutrapporten blev bara ett samtalsprotokoll som inte förde diskussionen framåt (Weidenfeld 1996).

Massmedierna har genom sina Europakorrespondenter fortlö-

pande, inte sällan på ett initierat sätt, rapporterat om förberedelserna inför regeringskonferensen. En svensk kommitté har haft i särskilt uppdrag att stimulera den svenska debatten. Informationen har dock inte lett till en mer allmän debatt om EU:s framtid. Regeringens skrivelse till riksdagen i december 1995 var mycket knapphändig om det som skulle bli regeringskonferensens kärna, nämligen det framtida Europas politiska arkitektur. Det saknades ett samlande grepp om de institutionella frågorna.

Sverige försatte chansen att som ny och fräsch medlem bidra till den europeiska debatten med en provisorisk utopi om hur medborgarstyrelse, rättsstat och politisk handlingskraft skulle kunna förverkligas i morgondagens Europa.

Effektivt deltagande: valrörelser

I en representativ demokrati är valrörelserna avgörande för väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av de styrande. På denna punkt fick Sverige i förra årets rapport relativt gott betyg. De senaste riksdagsvalen hade visat att svenska väljare kunnat kontrollera sittande makthavare och uttrycka sina preferenser. Valen fungerade relativt väl som ett åsiktsutbyte mellan väljare och valda. Valrörelserna 1991 och 1994 kännetecknades av ökad saklighet och större allvar. Väljarna reagerade kritiskt mot politiskt käbbel och sensationsjournalistik. Partier och nyhetsmedier kunde korrigera begångna misstag. Folkomröstningen om EU-medlemskap 1994 fungerade över förväntan.

Den ljusa bilden har sedan dess fått betydligt mörkare nyanser. Europavalet i september 1995 uppfyllde inte ens lågt ställda krav på en fungerande valrörelse. Bedömningen av denna viktiga aspekt av demokratin måste därför kraftigt revideras i negativ riktning.

Det låga valdeltagandet på 41,6 procent är mycket oroande. Ju lägre valdeltagandet är, desto osäkrare blir de valdas representativitet. Ett så lågt valdeltagande signalerar också att Europavalet saknar legitimitet hos stora medborgargrupper. Att tolka ickeröstning är alltid vanskligt, men i detta fall synes den politiska sociologins traditionella förklaringsmodeller vara otillräckliga. Passiviteten var denna gång inte endast ett uttryck för ointresse och

bristande kunskaper, utan tvärtom ofta en aktiv handling för att markera avstånd mot såväl Europeiska unionen som de politiska partierna.

Eftervalsdebatten kom i mycket att handla om hur skulden skulle fördelas. Vems var felet? Var det väljarna som svek sin medborgerliga plikt att gå och rösta? Eller var det politikerna som inte kunde eller ville förklara varför valet var så viktigt? Enligt vår mening fångar ingen av dessa förklaringar hela sanningen.

Politikernas utformning av valbudskapen bidrog till att göra valet till en andra folkomröstning. Väljarna utnyttjade valet att än en gång säga sin mening om medlemskapet. Tillfället var dock knappast det rätta. Frågan om Sveriges fortsatta medlemskap hör hemma i ett riksdagsval. Valet till Europaparlamentet borde däremot främst ha handlat om vilken politik som Sverige bör driva i EU så länge vi är ett medlemsland.

Både partier och massmedier ägnade Europavalet mindre intresse och resurser än inrikesvalen. Valrörelsen försvårades av ett tekniskt illa konstruerat personvalsystem (Gilljam 1996). Socialdemokratins teknik med parallella listor skapade förvirring. Intrycket i efterhand är att många inte tog valet riktigt på allvar. Förtroendet för den representativa demokratin kan knappast ha stärkts efter 1995 års Europaval.

Effektivt deltagande: frivilliga medborgarsammanslutningar

Hade granskningen gjorts för några årtionden sedan skulle svensk demokrati fått högt betyg på åtminstone en punkt. Folkrörelser, studiecirklar och folkligt välförankrade partier har gjort Sverige rikt på vad som med dagens samhällsvetenskapliga terminologi benämns socialt kapital. Aktivt deltagande i föreningslivet skapar förtroende och tillit medborgarna emellan. De frivilliga organisationerna fungerar som en skola i demokrati.

Demokratirådets undersökning visade att Sverige fortfarande relativt väl uppfyller denna norm. Det breda deltagandet i studiecirklar är en ljuspunkt. Försöken att bilda nya partier och föreningar tyder trots allt också på en vilja till organiserat engagemang. Tendensen som helhet var emellertid negativ. De klassiska folkrörelserna och de tunga intresseorganisationerna har en svag

förankring bland medborgarna (Häll 1994). För många är medlemskapet en tom formalitet. Allt färre medlemmar deltar aktivt i organisationernas inre liv. Åtskilliga föreningar och partier har stora svårigheter att rekrytera nya aktivister.

Valundersökningen 1994 visade att förtroendet för partier och politiker fortsatt att sjunka (Gilljam & Holmberg 1995). Ingenting tyder på att det nyligen skulle ha inträffat något som kunde föranleda en dramatisk omprövning av denna slutsats. Det finns dock vissa positiva tecken. Den uppgång i förtroende som kunde spåras i slutet av 1994 kunde delvis förklaras med att socialdemokratiska sympatisörer efter valsegern blivit mer positiva till riksdagen och regeringen, men den mångåriga trenden av ständigt sjunkande förtroende hade hur som helst brutits (Elliot 1995).

Statistiken över medlemssiffror och uppgifterna om nyrekrytering är fortfarande nedslående. De etablerade organisationerna har alltjämt stora legitimitetsproblem. Även här finns dock vissa ljuspunkter. Partier och organisationer blir alltmer medvetna om problemen och det pågår åtskilliga försök att finna nya arbetsformer (t.ex. SIF 1995). Den ideella sektorn visar också livskraft och prov på förnyelse (Amnå 1995). Nya sammanslutningar bildas och gamla organisationer finner nya vägar. Dagens stora samhällsproblem såsom arbetslöshet, diskriminering och marginalisering har givit de frivilliga organisationerna stora uppgifter. Flera intresseorganisationer har börjat arbeta aktivt med Europafrågor och internationella problem som rör katastrof- och flyktinghjälp (Karlsson 1995).

Effektivt deltagande: lokal självstyrelse

Kommuner och landsting är inte bara en del av den offentliga makten som förvaltningsorgan med makt att beskatta och utöva myndighet. Kommuner och landsting skall också vara uttryck för medborgerlig självstyrelse. Sverige har undertecknat en europeisk konvention om lokal självstyrelse som säger att ”medborgarnas rätt att delta i skötseln av de offentliga angelägenheterna är en av de demokratiska principer som delas av alla medlemsstater i Europarådet” och som förklarar ”att det är på lokal nivå som denna rätt kan utövas mest direkt” (prop. 1988/89:119).

I vissa avseenden har förutsättningarna för lokal självstyrelse blivit mer fördelaktiga under senare år. Kommunerna har fått vidgade handlingsramar. Dagens kommunallag och statsbidragssystem innebär att staten avstår från detaljreglering och inskränker sig till vissa rambestämmelser. Det är sedan den enskilda kommunens sak att finna de praktiska lösningar som bäst passar de egna förutsättningarna.

Undersökningar tyder på att valen till kommunfullmäktige kännetecknas av relativt stor vitalitet. Väljarna är i allmänhet välinformerade och intresserade av lokala frågor. Allt fler väljare gör självständiga ställningstaganden i kommunalpolitiken. Däremot fungerar landstingsvalen sämre och uppfyller knappast kravet som effektivt instrument för politiskt ansvarsutkrävande.

Rollen som förtroendevald i kommuner och landsting är ofta svår och otacksam. Även om den lokala självstyrelsen under senare år formellt fått ökat utrymme sätter de ekonomiska realiteterna hårda gränser. Politikerna får ta ansvaret, men saknar ofta makt att uppfylla väljarnas krav och förväntningar. Kommunalpolitikens problem är emellertid till viss del självförvållade. Avslöjandena om maktmissbruk i Motala och andra kommuner har orsakat stor skada och ytterligare sänkt politikernas anseende.

När kommuner och landsting skall bedömas som vägar för effektivt medborgardeltagande är det stora problemet i dag politikens bristande förankring och legitimitet. I samband med kommunsammanslagningarna och den offentliga sektorns expansion kom politiken att centraliseras och professionaliseras. Kommunalpolitiken blev alltmer dominerad av yrkespolitiker. Demokratirådet framförde förra året tanken på att de kommunalpolitiska förtroendeuppdragen skulle kunna mångdubblas. Skolor, daghem, vårdinrättningar och andra kommunala institutioner kunde styras av direktvalda fritidspolitiker. Fler medborgare finge därmed direkt erfarenhet av att sköta en betydelsefull samhällsuppgift med ansvar inför sina väljare.

Erfarenheterna från Danmark visar att skolor med stor fördel kan ha styrelser med föräldrarepresentanter (Lindbom 1995). Långsamt börjar nu även Sverige pröva denna modell. Frågan om skolornas styrelseform aktualiserar förvisso några av demokratins vanskliga dilemman. Lärare, elever, föräldrar och valda poli-

tiker har alla välgrundade intressen av att kunna påverka skolornas arbete. Försöket med ökat inflytande för elever och föräldrar måste ändå bedömas positivt om det blir ett sätt att stärka medborgarnas ansvar för de gemensamma angelägenheterna under respekt för att även andra grupper har legitima anspråk på att ta del i skolornas skötsel.

Det pågår numera åtskilliga försök att stärka medborgarengagemanget på den lokala nivån. Av särskilt intresse är de lokala utvecklingsgrupper på landsbygden som utgör kärnan i vad som benämns byapolitik (Svenska Kommunförbundet 1991). Det är dock för tidigt att värdera dessa byagruppers betydelse för den lokala självstyrelsens utveckling.

Jämlikhet i beslut

Demokrati innebär att alla medborgare och samhällsgrupper har lika rätt att ta del i den politiska gemenskapen. Den systematiska underrepresentationen av olika sociala grupper är en allvarlig brist i dagens demokratier.

Demokratirådets granskning förra året visade att tillståndet och utvecklingstendenserna inte var entydiga. I ett viktigt avseende har Sverige närmat sig idealet. Kvinnornas delaktighet i ledande politiska organ är i dag lika med eller nästan lika med männens. Andelen kvinnor var omedelbart efter valet 1994 i regeringen 50 procent, i landstingsfullmäktige 48 procent, kommunfullmäktige 41 procent och riksdagen 40 procent.

En nyligen publicerad undersökning av kvinnor i nordisk politik bekräftar att likheterna mellan kvinnliga och manliga politiker är långt större än skillnaderna (Karvonen & Selle 1995). Kvinnorna har i huvudsak fått anpassa sig till en traditionellt manligt dominerad politisk värld. Ändå har politiken delvis förändrats. De kvinnliga politikerna har sett till att kvinnofrågor förts upp på den politiska dagordningen. Det visar sig att männens insatser i detta avseende varit högst marginella. Kvinnorna har mer eller mindre ensamma fått ta ansvar för breddningen av den politiska debatten. Kvinnorna tvingas därför dubbelarbeta även i politiken. De måste både vara duktiga "manliga" politiker och själva svara för att "kvinnliga" frågor inte glöms bort.

Breddas perspektivet till andra delar av politik och samhällsliv framstår kvinnornas ställning som betydligt mer problematisk. I de flesta beslutsmiljöer är kvinnorna alltjämt en minoritet. Männen har inom många områden fortfarande kunnat behålla sitt maktmonopol. Utvecklingen under senare år har emellertid varit gynnsam för kvinnorepresentationen (se vidare kapitel 3).

Visserligen skedde en viss föryngring av riksdagen vid 1994 års val, men de yngre är annars vanligen underrepresenterade i samhällets beslutsorgan. Även pensionärerna är ibland svagt företrädda. Beslutsfattaren är vanligen en man i medelåldern.

Demokratins likhetsideal är sällsynt illa uppfyllt vad avser invandrarna. De svenskar som immigrerat eller har utländska föräldrar har ofta mycket svårt att ta sig in i det etablerade Sveriges institutioner. Tecknen på passivitet och vanmakt är mycket oroande. Allt färre utländska medborgare finner det värt att utnyttja sin rätt att rösta i kommunala val. Vid det första valet 1976 deltog 60 procent av de röstberättigade invandrarna. Valdeltagandet hade 1994 sjunkit till 40 procent. Konsekvenserna är allvarliga för de utestängda individerna, men också för samhället i stort som går miste om ett viktigt förnyelseelement.

Medborgerlig tolerans

Demokratirådets intervjuundersökning hösten 1994 visade att det finns en utbredd intolerans bland svenskarna. Den svenska befolkningen hade en särskilt intolerant attityd till muslimska invandrare, homosexuella, ateistiska lärare och politiska ytterlighetsriktningar. En tredjedel ville införa dödsstraff.

Bristen på tidigare och senare mätningar gör det omöjligt att uttala sig om huruvida intoleransen minskar eller ökar. Under det senaste året har den rasistiskt grundade intoleransen tilldragit sig särskilt stort intresse i den offentliga debatten. Det kan visserligen vara positivt att de rasistiska övergreppen lyfts fram i offentlighetens ljus, men ibland förefaller toleransen för intoleransen ha varit alltför generös. När en riksdagsledamot med invandrarbakgrund tvingas gå under jorden efter rasistiska hot har en kritisk gräns passerats.

Svenskarnas tolerans har satts på prov i de kommuner där

muslimska församlingar velat bygga moskéer. Erfarenheterna hittills visar att det finns stora variationer. På vissa orter har moskébyggen lett till elakartade uttryck för rasistiskt våld. I andra kommuner har muslimerna utan konflikter, ibland till och med i god sämja, kunnat uppföra sina gudstjänstrum. Kommunledningens uppträdande har uppenbarligen spelat stor roll och visar på betydelsen av aktivt politiskt ledarskap (Karlsson & Svanberg 1995). Intoleransen är inte konstant, utan kan stävjas genom upplysning och samtal.

Rättsstat

I demokratin är den offentliga makten underkastad begränsningar. Dessa motiveras med hänsynen till minoriteter och till den enskildes fri- och rättigheter. Den svenska regeringsformen fastslår att den offentliga makten utövas under lagarna.

Hur starka begränsningar som rättsstaten uppställer är mycket omdiskuterat (Petersson 1996). De lagar och rättigheter som reglerar själva den demokratiska proceduren är väl förenliga med folkstyrelsens ideal, men det finns också många rättigheter som inte i strikt mening avser den politiska processen. Minoriteters rättigheter och skyddet för den personliga integriteten sätter gränser för folkmajoritetens beslutsmöjligheter. Därmed öppnas en spänning mellan folksuveränitetens och rättsstatens principer. Den konstitutionella demokratin förutsätter att det är möjligt att finna praktiska lösningar som tillgodoser kraven på såväl medborgarstyrelse som rättsstat (Hermansson 1986; Holmes 1995).

För att en stat skall betraktas som en rättsstat måste åtminstone tre krav vara uppfyllda. För det första måste medborgarna åtnjuta ett antal grundläggande fri- och rättigheter. För det andra måste den offentliga maktutövningen uppfylla kravet på rättssäkerhet. För det tredje måste den offentliga makten vara organiserad enligt principen om maktdelning.

Fri- och rättigheter

Europakonventionen och regeringsformens andra kapitel innebär att svenskarna numera omfattas av ett relativt noga preciserat rättighetsskydd. Demokratirådet fann också att utvecklingen varit positiv, eftersom de grundlagsstadgade rättigheterna på senare tid utvidgats. Rättsprövningen av regeringens förvaltningsbeslut har också inneburit att domstolarna fått ökade möjligheter att pröva huruvida de politiska besluten står i överensstämmelse med grundläggande fri- och rättigheter. Det finns ingen anledning att revidera förra årets relativt positiva bedömning av denna aspekt av den svenska rättsstaten.

Rättssäkerhet

Kravet på rättssäkerhet betyder att de enskilda individerna inte diskrimineras eller behandlas godtyckligt. Alla medborgare måste ha tillgång till effektiva medel för att kunna hävda sin rätt.

Även om det inte finns några enkla indikatorer är det ändå möjligt att utveckla mätmetoder och nyckeltal för rättssäkerheten. Ett försök i denna riktning har gjorts av Domstolsverket (1995). Det ena måttet bygger på överklagandefrekvensen från tingsrätt till hovrätt. Den relativt låga frekvensen tolkas som att allmänheten accepterar utslaget i första instans. Det andra måttet är ändringsfrekvensen när en domstol överprövar ett utslag i lägre instans. Den minskade ändringsfrekvensen anses indikera en förbättrad förutsebarhet; två oberoende instanser kommer i ökad utsträckning fram till samma bedömning. Vi är fullt medvetna om att dessa två indikatorer är mångtydiga och svårtolkade.

Vissa enskilda rapporter tyder på alarmerande brister. Svenska Dagbladet avslöjade i januari att fjorton av tjugofyra arbetsförmedlare var beredda att sortera bort invandrare bland de arbetssökande. Diskrimineringen står i strid med både lagstiftning och interna regler. Ett annat exempel på bristande rättssäkerhet är att beslut om socialbidrag i hög grad beror på vilken enskild tjänsteman som handlägger ärendet (Hydén m.fl. 1995).

En samlad bedömning av den faktiska rättssäkerheten borde vila på en mer fullständig och återkommande granskning av dom-

stolar och förvaltningsmyndigheter. Det är en brist att rättsväsende och förvaltningsmyndigheter inte utvecklat metoder som gör det möjligt att systematiskt följa eventuella förändringar i rättssäkerheten.

Maktdelning

Den aspekt av den svenska rättsstaten som förra året föranledde mest kritik var maktdelningen. Den konstitutionella demokratins grundtanke är att maktmissbruk motverkas av att makten är uppdelad och reglerad. Två problem står i förgrunden är det gäller maktdelningen i Sverige: granskningsmakten och den lokala självstyrelsen.

Den senare tidens skandaler och affärer är ett tecken på att det finns stora brister i granskningsmakten. Oegentligheter får passera opåtalade eller uppdagas alltför sent. Kommunernas egna revisorer har inte fungerat som de borde. Aktiva journalister har tvingats fylla politikernas och ämbetsmännens uppgifter. Massmedier kan emellertid inte ersätta rättsstaten.

I en rättsstat utgör domstolarnas oberoende ställning den yttersta garanten för en effektiv rättslig granskning. I jämförelse med många länder framstår de svenska domstolarna som svaga. Rättsväsendets bristande självständighet är särskilt allvarlig i en tid av europeisering och internationalisering. Impulser från andra rättssystem utmanar svenska rättstraditioner. Det saknas i dag en kvalificerad rättspolitisk debatt om förhållandet mellan juridik och politik i en modern demokrati.

Den lokala självstyrelsen aktualiserar frågan om maktfördelning mellan staten och kommunerna. Länge betraktades förhållandet mellan centralt och lokalt som en praktisk fråga om arbetsfördelningen inom den samlade offentliga sektorn. Principen om lokal självstyrelse fordrar emellertid en långt tydligare gränsdragning mellan statens respektive kommunernas rättigheter och skyldigheter.

Staten har ofta försökt tillgodose väljarnas krav genom lagstiftning med ambitiösa målsättningar. Förverkligandet av dessa lagar har sedan överlämnats på kommunerna utan att dessa fått tillräckliga resurser. Efter det att kommunmedlemmar överkla-

gat har domstolarna slagit fast att kommunerna inte uppfyllt sina skyldigheter. Kommunernas kritik mot denna laglighetskontroll är ytterst en kritik mot lagarnas innehåll. Om staten pålägger kommunerna omöjliga uppgifter hotas tilltron till lagarna och ytterst därmed till hela rättsordningen och rättsstatens idé. Kraven på lagstiftaren blir därmed att tillse att det råder en realistisk överensstämmelse mellan kommunernas uppgifter och resurser.

Staten motiverar många av sina ingrepp i kommunerna med hänvisning till den enskildes rättigheter. Kommunerna kan inte avvisa dessa anspråk enbart genom att åberopa principen om kommunal självstyrelse. Det är endast kommunerna själva som kan visa att de fullt berättigade kraven på rättigheter och rättssäkerhet kan tillgodoses inom ramen för en långtgående självstyrelse.

Kommunerna för en intensiv opinionsbildning mot statens och domstolarnas makt. Däremot har de varit tystare när det gäller framåtsyftande och konstruktiva förslag om hur kommunerna själva skall kunna överta en större del av ansvaret för att garantera rättsstatens grundläggande värden. Genom decentraliseringen minskar statens relativa betydelse i ekonomiskt och personellt avseende. Ännu är det i högsta grad oklart hur även rättsstaten skall kunna decentraliseras. Rättsstaten måste kompletteras av starka rättslandsting och rättskommuner.

Handlingskraft

Det är inte självklart att betrakta handlingskraft som en del av demokratin. Historiskt sett är det främst antidemokratiska tänkare som förknippas med handlingskult och krav på starka ledare. Erfarenheterna från mellankrigstidens Europa visar emellertid att även demokratin måste ta handlingskraften på allvar. Svaga regeringar och bristande förmåga att lösa befolkningens sociala problem ledde till att många demokratiska system gick under. Tage Erlander har vittnat om sin och andra ungas förtvivlan över politikernas handlingsförlamning och folkets förakt för politikerna. I Sverige räddades demokratin efter en politisk samverkan som lade grunden för starkare regeringar. ”Landets ledning fick

åter den handlingskraft som gått förlorad under 1920-talet" (Erlander 1979, 96).

När handlingskraft därför görs till en del av vårt demokratiideal är det med den självklara förutsättningen att kravet på handlingskraft inte får köpas på medborgarstyrelsens och rättsstatens bekostnad. Demokratins effektivitet är detsamma som medborgarnas förmåga att genom gemensamt agerande under demokratiska former förverkliga kollektiva mål.[1] Handlingskraft fordrar tillgång till gemensamma resurser, beslutsförmåga och kontroll över genomförandet.

Gemensamma resurser

Förutsättningen för självständig beslutsmakt är att förfoga över tillräckliga och tillgängliga resurser. Det finns resurser av många olika slag, men för bedömningen av det aktuella läget i svensk politik är de ekonomiska resurserna otvivelaktigt särskilt betydelsefulla.

Förra årets utvärdering av det politiska systemets ekonomiska resurser blev så negativ som den kunde bli. Statsskulden innebar att Sverige låg mycket långt från idealet. Utvecklingen var också otvetydigt negativ. Den växande statsskulden minskade demokratins handlingsutrymme.

Sedan dessa slutsatser formulerades i demokratirådets rapport 1995 finns det tecken som skulle kunna föranleda en revidering i positiv riktning. Även om uppgången i den internationella konjunkturen något mattats fortsätter svensk ekonomi att i flera avseenden utvecklas i gynnsam riktning. Riksdagen har också fattat beslut som är inriktade på att minska budgetunderskottet och dämpa statsskuldens ökning.

Förbättringen av det statsfinansiella läget ligger emellertid ännu så länge mer i prognoser än i faktiska utfall. Försiktigheten anbefaller därför att sätta ett frågetecken för slutsatsen att det politiska systemets resursbas skulle förbättrats på ett mer signifikant sätt.

---

[1] Den enskilde måste kunna ha makt över kollektivet och kollektivet måste ha makt att handla. Jfr Hernes & Martinussen 1980; Coleman 1986.

Beslutsförmåga

En effektiv demokrati kräver att politikens aktörer kan fatta hållbara beslut. Demokratirådet fann att Sverige jämfört med idealet hade en någorlunda god beslutsförmåga. Däremot var utvecklingen över tid klart negativ. Riksdagens beslutsförmåga hade minskat, vilket var särskilt allvarligt i en tid som kräver svåra ekonomiska beslut. Partierna hade fått allt svårare att komma överens över de ideologiska gränserna. Kompromissförmågan hade försvagats.

Sverige styrs fortfarande av en minoritetsregering och skulle därmed endast kunna ges ett svagt betyg vad avser beslutsförmåga. Men minoritetsregeringar behöver inte nödvändigtvis vara svaga (Strom 1990; Bergman 1995). I realiteten avgörs beslutsförmågan av regeringens möjligheter att med stöd av andra partier föra en konsekvent och långsiktig politik. Socialdemokraterna och centern har under 1995 och 1996 samarbetat om den ekonomiska politiken. Även om det är omöjligt att spå om denna samverkan kommer att vara hela valperioden ut, är det ändå ett faktum att Sveriges parlamentariska beslutsförmåga har ökat.

Den svaga budgetprocessen har med all sannolikhet bidragit till att förvärra Sveriges statsfinansiella kris. Under året har dock en betydelsefull konstitutionell förändring trätt i kraft. Även om de praktiska resultaten ännu ej är realiserade är omläggningen av budgetåret och uppstramningen av budgetprocessen ägnade att förbättra det politiska systemets beslutsförmåga.

Kontroll över genomförandet

Demokratins effektivitet beror till sist på att besluten faktiskt verkställs. Sverige var en gång berömt för en kompetent, effektiv och okorrumperad förvaltning (Heckscher 1952). Avslöjandena om oegentligheter i en del myndigheter skulle kunna tyda på en förändring, men det är knappast i detta avseende som Sverige har problem. Även om det saknas mer precisa undersökningar är huvudintrycket ändå att förekomsten av korruption och mannamån är ett betydligt större problem i många andra länder.

Sveriges problem med brister i genomförandeledet har att göra

med den stora, komplexa och svåröverskådliga förvaltningsapparaten. Tekniken med allmänt hållna ramlagar förefaller inte ha medfört några större problem från rättsstatssynpunkt, men har däremot försvårat den politiska styrningen (Sterzel 1992; Esping 1994). Flera politiska reformer har lett till negativa bieffekter och oavsiktliga verkningar. Förtroendet för välfärdsstaten undergrävs då sociala rättigheter missbrukas. Politikerna har inte tillräckligt väl följt upp hur de beslutade reformerna faktiskt fungerar. Det är ytterst riksdagen som bär ansvaret för att det finns fungerande larmsignaler, i form av utvärdering och revision, för att upptäcka och påtala brister i genomförandet av de offentliga besluten.

Genomgången av de tretton indikatorerna kan sammanfattas i en ögonblicksbild av dagens svenska demokrati (tabell 1.1). Två plustecken innebär att dagens förhållanden ligger så nära demokratins norm som man rimligen kan begära. Ett plus innebär att verkligen ligger någorlunda i närheten av det önskvärda. Noll står för en acceptabel nivå. Ett minus indikerar en mer betydande avvikelse och två minus att svensk politik skiljer sig mycket från demokratins norm.[2]

I sex fall är bedömningen huvudsakligen positiv, i två fall är nivån acceptabel och i fem fall blir betyget negativt. De särskilt svaga punkterna är massmediesamhällets oförmåga att uppfylla idealet om upplyst förståelse samt politikernas bristande kontroll över de ekonomiska resurserna.

Utvecklingen under det allra senaste året är oförändrad i tio fall. På två områden är trenden negativ. Båda dessa gäller medborgarstyrelsen: situationen har försämrats när det gäller det offentliga rummet och valrörelserna. I ett fall har utvecklingen gått i positiv riktning. Beslutsförmågan har förbättrats.

[2] När man delar upp demokratibegreppet i ett antal olika komponenter återstår problemet att väga samman de olika delarna till ett sammanfattande mått. Skall alla kriterier väga lika mycket? Är addition den enda tänkbara matematiska operationen? Vårt svar är att det inte finns något självklart svar. Delarna kan vägas samman efter olika modeller. Vi valde 1995 den kanske enklaste utvägen, en enkel summering. Datamaterialet är emellertid presenterat på ett sådant utförligt sätt att var och en kan pröva alternativa modeller.

Tabell 1.1. Svensk demokrati: en lägesbestämning.

	Läget 1995	Läget 1996	Kommentar
Medborgarstyrelse			
Kontroll över dagordningen	–	–	Fortsatt byråkratisk kontroll över EU:s dagordning.
Upplyst förståelse: det offentliga rummet	–	– –	Drevjournalistik, bristande dialog. Få politiska visioner för Europa.
Effektivt deltagande: valrörelser	+	0	Väljare och partier möttes aldrig i Europavalet. Partier och medier lyckades inte förklara vad valet gällde.
Effektivt deltagande: frivilliga sammanslutningar	+	+	Deltagande och engagemang i nya frågor, trots stagnerande folkrörelser.
Effektivt deltagande: lokal självstyrelse	0	0	Få medborgare förtroendevalda, men experiment med medborgarmakt. Kommunala skandaler.
Jämlikhet i beslut	+	+	Fler kvinnor, men kvinnor, ungdomar och invandrare alltjämt underrepresenterade.
Tolerans	–	–	Utbredd intolerans, oviss tendens.
Rättsstat			
Fri- och rättigheter	+	+	Godtagbart rättighetsskydd.
Rättssäkerhet	+	+	Bristande intresse för systematiska utvärderingar.
Maktdelning	–	–	Fortsatt svag granskningsmakt. Lokala självstyrelsen otillräckligt preciserad.
Handlingskraft			
Kontroll över resurser	– –	– –	Fortsatt statsfinansiell kris. Oklar prognos om budgetsaneringens resultat.
Beslutsförmåga	0	+	Förbättrad kompromissförmåga. Uppstramad budgetprocess.
Kontroll över genomförande	+	+	Alltjämt relativt okorrumperade och kompetenta myndigheter.

Några stora dramatiska förändringar är inte att vänta under en så kort tidsperiod som ett år. Det är ändå anmärkningsvärt att endast ett fall av förbättring kunnat noteras. Två förändringar har gått i negativ riktning. Svensk demokrati har alltjämt påtagliga brister.

Demokratins ledarskapsproblem

Ett problem som förefaller dyka upp i flera sammanhang kretsar kring politiskt ledarskap. Det gångna årets händelser har visat på behovet av en fördjupad debatt om vad det innebär att vara ledare i en demokrati. Vad är demokratiskt ledarskap och hur fungerar det i dagens Sverige? Hur skall en folkvald politiker bidra till opinionsbildningen genom att samtidigt lyssna och leda? Vilken betydelse har ledarskiktets bristande representativitet? Vilka förpliktelser medför ett valt förtroendeuppdrag? Hur kan aktivt ledarskap bidra till att öka respekten och toleransen för avvikande minoriteter? Vad innebär maktdelningsprincipen i fråga om ansvar och gränser? Hur kan en demokratisk ledare uppfylla kraven på effektivitet och handlingsförmåga?

Frågorna är många när det gäller kraven på ledarna i en demokrati. Oklarheten är inte unik för Sverige 1996. Tvärtom finns det stora brister och luckor även i den samhällsteoretiska debatten. Visserligen har mycket tänkts och skrivits om ledarskap i allmänhet, också om politiskt ledarskap, men det är betydligt mer tunnsått med användbara analyser av just demokratins ledarskap.

Begreppet ledarskap är ett av samhällsvetenskapens lika populära som omstridda begrepp. Ingen torde kunna överblicka hyllkilometrarna av ledarskapslitteratur. Begreppen ledare och ledarskap brukar ändå oftast förknippas med företeelser som makt, organisation, styrning, auktoritet och kontroll.

Diskussionen kan i viss mån snävas in om man begränsar sig till begreppet politiskt ledarskap.[3] I sina mest allmänna formuleringar avses med politiskt ledarskap personers förmåga att utöva inflytande över en grupp människor och att kunna fatta beslut med auktoritativa verkningar för samhället. Det finns ingen anledning att från början utesluta någon viss aspekt av politiskt ledarskap. Att vara politisk ledare innebär att ha makt att styra en statlig or-

---

[3] Även denna litteratur är emellertid överväldigande och svåröverblickbar. Det finns åtskilligt tänkt och skrivet om exempelvis karismatiskt ledarskap, heroiskt ledarskap, opinionsledarskap, personligt ledarskap, kollektivt ledarskap samt ledarskap i kriser, förhandlingar, diplomati, partier och parlament. Politiska ledare har analyserats som ämbetsinnehavare, rationella beslutsfattare och psykologiska personligheter (Edinger 1990). En särskild litteraturgenre handlar om politiska ledares vansinne och galenskap (Lasswell 1960; Robins 1977).

ganisation; i historiskt perspektiv inryms därmed kejsare, konungar, furstar och andra som kommit till makten på andra vägar än genom fria val och representation. I den moderna demokratin är det rimligt att låta begreppet politiska ledare innefatta även förtroendevalda i andra organisationer än de rent statliga. Därmed inkluderas även de stora organisationer som styrs av ledare med ett demokratiskt mandat från medlemmarna.

En stor del av debatten om politiska ledare gör ingen skillnad mellan folkvalda ledare och sådana politiska ledare som baserar sin makt på icke-demokratisk grund. För den fortsatta framställningen är emellertid denna distinktion helt avgörande. Vår diskussion syftar till att precisera vad som utmärker ledare och ledarskap just i en demokrati.

Det bör påpekas att termen ledarskap på svenska omfattar såväl "management" som "leadership". "Leadership" är att välja väg och ange färdriktningen för ett kollektiv (Tucker 1995, 16). Förmågan att utöva "management", att som anställd chef leda stora organisationer, är förvisso mycket viktig inom både den privata och offentliga sektorn, men detta administrativa problem lämnas utanför denna rapport. Intresset koncentreras på den förtroendevalde ledaren.

Demokrati och ledarskap har ofta setts som varandras motsatser. Om demokrati uppfattas som ett ideal där makten i varje ögonblick är exakt lika fördelad utesluts varje tanke på representation och ledarskap. Också demokratins motståndare byggde sin argumentation på denna motsatsställning mellan demokrati och ledarskap. Varje samhälle krävde starka eliter, alltså ansågs tanken på demokrati vara inte bara skadlig utan rent av omöjlig. Elitismen uppställdes som ett alternativ till demokratin (Struve 1973).

Ett återsken av denna sedan länge falnade debatt märks även i nutidens demokratidiskussion. En vanligt förekommande uppdelning skiljer mellan två motsatta demokratidoktriner: elitdemokrati och deltagardemokrati. Båda dessa uppfattningar kan kritiseras, den ena därför att den underskattar medborgarnas betydelse, den andra därför att den underskattar ledarnas betydelse.

Elitdemokratin framhäver ledarnas initativförmåga och hand-

lingskraft. Elitdemokratins förespråkare brukar ofta utgå från att folket saknar tillräckliga kunskaper för politiskt beslutsfattande. Kravet på demokrati anses vara uppfyllt om folket har möjlighet att välja mellan konkurrerande eliter.

Deltagardemokratin bygger på att alla medborgare själva deltar i de politiska besluten. Folkets makt ligger i medbestämmanderätt och direkt deltagande. I sin mer tillspetsade form vänder sig deltagardemokraterna mot varje form av representation och ställföreträdarskap.

Vårt egen demokratiideal är ett alternativ till dessa tillspetsade doktriner, som alltför länge fått låsa debatten i en ofruktbar motsättning.[4] Elitdemokraterna förringar medborgarnas ansvar för den politiska styrelsen. Deltagardemokraterna vänder sig mot tanken på representation, maktdelning och ansvarsutkrävande.

Idén om en handlingskraftig, demokratisk rättsstat ifrågasätter antagandet att förhållandet mellan eliten och folket skulle vara ett nollsummespel. Det är inte så att starka ledare måste innebära svaga medborgare och vice versa. Tvärtom är demokratin ett styrelseskick som, i bästa fall, kan kombinera mäktiga ledare och ett mäktigt folk. Just därför att den offentliga makten i en demokratisk rättsstat är bunden och begränsad, kan de förtroendevalda i kraft av sitt folkliga mandat utöva ett effektivt ledarskap (Holmes 1995).

Demokrati är en teori om villkorlig maktkoncentration. Förutsättningen för demokratiskt ledarskap är tydlig ansvarsfördelning och effektiva metoder för ansvarsutkrävande. En utvärdering av hur det demokratiska ledarskapet fungerar i Sverige måste därmed ta sin utgångspunkt i de allmänna kraven på ett demokratiskt styrelsesätt: medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft.

I de följande kapitlen kontrasteras detta demokratiideal mot dagens verklighet. Kapitel 2 handlar om de konstitutionella förutsättningarna. Frågan är vilka speciella krav som ställs på de politiska ledarna i ett parlamentariskt system med proportionella val. Kapitel 3 betraktar de svenska ledarna som grupp. Perspekti-

---

[4] Även andra statsvetare såsom Pennock 1979, Scharpf 1972 och Lewin 1970 har framhållit det ofruktbara i polariseringen mellan elitdemokrater och deltagardemokrater.

vet vidgas här genom att de politiska ledarna jämförs med andra delar av makteliten. Frågan är om det finns egenskaper i den svenska maktstrukturen som underlättar respektive försvårar möjligheterna att utöva demokratiskt ledarskap. Kapitel 4 uppmärksammar hur det politiska ledarskapet utövas i den praktiska beslutsprocessen. Det är politikernas samspel med andra politiska aktörer som här står i centrum. Den allmänna frågan är hur demokratins krav skall kunna upprätthållas i en starkt specialiserad och sektoriserad beslutsprocess. Kapitel 5 koncentrerar perspektivet till den enskilde politikern. Några namn kommer inte att nämnas; vi har valt att avstå från den biografiska metoden till förmån för en granskning av de generella dragen. Även om det skulle gå att betygsätta brister (och förtjänster) hos individuella politiker finns det allmänna problem som inte kan lösas enbart genom att enskilda personer byts ut. Kapitlet diskuterar den folkvalde politikerns uppdrag, ansvar, kompetens och arbetsvillkor. Till sist sammanfattas resultaten i kapitel 6, som också formulerar några allmänna riktlinjer för ett gott demokratiskt ledarskap.

2 Konstitution och ledarskap

Den representativa demokratin försvaras ofta med defensiva argument. Man brukar då skilja mellan direkt och representativ demokrati, vilket ger intrycket att representativ demokrati är en av praktiska nödvändigheter framtvingad ersättning för den ”äkta” direktdemokratin. Folkets spontana och direkta meningsyttring framstår som överlägsen den representativa, underförstått indirekta, vägen via ledare och politiska institutioner. Den representativa processen kan endast åstadkomma en förvanskad och blek avbild av den sanna folkviljan.

Idén om direkt demokrati bygger emellertid på en illusion om en ledarlös demokrati. Den förutsätter att folkviljan ligger färdig i väntan på att uttryckas. Man förbiser då att varje avläsning av opinionen är beroende av metoden. Demokrati är en problemlösningsprocess i vilken svaret i högsta grad är beroende av frågan. Folkomröstning är en praktisk form av direktdemokrati. Exemplet är utmärkt, för det visar att folkopinionen ingalunda framträder automatiskt eller spontant, utan beror på att någon först formulerat en fråga och bestämt svarsalternativen. Även ett stormöte är en maktprocess som formas av dem som griper ordet, formulerar förslag och behärskar talekonsten.

Vad som skiljer olika organisationer från varandra är därför inte om de är direktdemokratiska eller representativa. Egentligen är alla demokratiska organisationer representativa i det avseendet att det finns ett mindretal som vad gäller initiativ, artikulering och tolkning har större makt än majoriteten. Vad som däremot skiljer olika organisationer från varandra är i vilket förhållande detta mindretal står i till flertalet. Det avgörande elementet i denna relation mellan ledning och medlemskår är ansvar. Med ansvar menas de regler som anger ledningens befogenheter och bestämmer de reella kontrollmöjligheterna. Termen ”representa-

tiv demokrati" är på sitt sätt mindre träffande än engelskans "responsible government".

Kärnan i den representativa demokratin är just möjligheten till ansvarsutkrävande. Demokrati är en metod för fredlig maktväxling under debatt och fri opinionsbildning. Till skillnad från andra styrelseformer innehåller demokratin fasta institutioner som gör det möjligt för medlemmarna att byta ut de styrande.

Den representativa demokratins spelregler

De grundläggande principerna för ett lands politiska styrelse finns som regel formulerade i ett grundlagsdokument. För Sveriges del bör vi rikta intresset mot regeringsformen, vars portalparagraf har följande lydelse:

> *All offentlig makt i Sverige utgår från folket.*
> *Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.*
> *Den offentliga makten utövas under lagarna.*

Makten är tänkt att utgå från folket. Genom att rösta på partier väljer folket under fria och rättvisa former en riksdag som i sin tur utser en regering – det är innebörden av parlamentarisk demokrati. Det är uppenbart att de svenska grundlagsfäderna har velat framhäva folksuveränitetsprincipen. Vår författning lyfter fram medborgarstyrelsens ideal. Den svenska demokratimodellen har således tydliga rötter i Rousseaus politiska tänkande och den franska revolutionens idéarv. Men som avslutning i samma paragraf hittar vi dessutom den komplettering som är typisk för den moderna folkstyrelsen. Även den högsta makten är bunden av lagar. Folksuveränitetstanken är tvungen att jämka sig samman med rättsstatens och konstitutionalismens ideal.

Som jämförelse är det belysande att helt kort erinra om hur demokratin är reglerad i USA. Den amerikanska konstitutionen, som för övrigt är världens äldsta nu gällande grundlagsdokument, rymmer samma komponenter som den svenska. Den anger

en teknik för att åstadkomma en fungerande politisk majoritet samtidigt som den betonar betydelsen av politiska friheter och olika typer av minoritetsskydd. Vid sidan av dessa likheter finns också vissa slående skillnader. Den offentliga makten är uppdelad på tre olika organ – kongressen, presidenten och högsta domstolen – som inbördes skall balansera och kontrollera varandra. Den allra mest centrala tanken är inte, som i Sverige, att makten utgår från folket, utan snarare att makten skall kontrolleras och folket erbjudas ett skydd mot maktmissbruk.

Ingen kan heller undgå iakttagelsen att politik i USA i betydligt högre grad än i Sverige kretsar kring personer snarare än partier. Allmänt sett kännetecknas amerikansk politik av sitt mycket svaga partisystem, vilket bland annat har sin grund i det valsystem som tillämpas. Något förenklat innebär det att amerikaner röstar på en viss person medan vi i Sverige i huvudsak lägger vår röst på ett visst parti.

De båda utpekade skillnaderna mellan svensk och amerikansk demokrati motsvarar två av de mest grundläggande frågorna i den jämförande författningspolitiken (Sartori 1994). För att klarare urskilja den svenska demokratins särdrag finns därför anledning att närmare granska de styrelsesätt som i litteraturen framstår som huvudvarianter. Parlamentarism ställs mot presidentsystem som två alternativa sätt att organisera olika delar av statens styrelse. Majoritetsval ställs mot proportionella val som två skilda vägar att låta folkopinionen representeras och påverka styrelsens inriktning.

Parlamentarism eller presidentsystem

Vi talar ofta rent allmänt om statens makt och om beslut som fattas av staten. Det kan fordra en del eftertanke att förstå vad ”staten” egentligen avser, men normalt sett framgår det av sammanhanget om det är riksdagen, regeringen, någon myndighet eller en domstol som vi har i åtanke. Uppdelningen av befogenheter och uppgifter på dessa olika maktorgan är ett fundamentalt inslag i samtliga demokratiska system. Enligt en tanke som går tillbaka på den franske 1700-talsfilosofen Montesquieu skiljer vi

mellan *lagstiftande* (riksdag), *verkställande* (regering och statliga verk) och *dömande* makt. För Sveriges (och Finlands) del tillkommer den omständigheten att förvaltningsmyndigheter har en fristående ställning i förhållande till regeringen.

Den från maktdelningssynpunkt mest intressanta skiljelinjen bland världens olika demokratier gäller sättet att reglera förhållandet mellan lagstiftande och verkställande makt.[1] Sverige är som tidigare nämnts exempel på den ena huvudvarianten, *parlamentarism*, som innebär att regeringens tillsättning och maktställning är beroende av parlamentets politiska sammansättning. Formellt sett infördes parlamentarismen först i och med grundlagsrevisionen 1974. Enligt den gamla regeringsformen från 1809 delades makten mellan kung och riksdag. Kungen hade till uppgift att styra riket och regeringen var egentligen enbart en samling rådgivare. I praktiken har vi emellertid levt efter den parlamentariska läran ända sedan sommaren 1917 då Gustav V tvingades acceptera att liberalernas och socialdemokraternas framgångar i riksdagsvalet fick konsekvenser för regeringens sammansättning. Den praxis som då etablerades under intryck av revolutionära stämningar runt om i Europa innebar ett grundskott mot kungahusets makt och var därmed en viktig del i det demokratiska genombrottet i Sverige.

Parlamentarism kan tillämpas även i icke-demokratiska stater. Dess innebörd är blott att regeringen måste åtnjuta parlamentets förtroende. Den principen slog igenom i England redan på 1700-talet och gällde i viss mån även i Sverige under frihetstiden, dvs. långt innan sammansättningen av det brittiska parlamentet och den svenska riksdagen bestämdes i demokratiska val. Tillämpad i en demokrati innebär parlamentarismen att ett val till parlamentet ytterst sett även är ett val om regeringsmakten. Valet ger utrymme för ansvarsutkrävande för den gångna mandatperioden, men ger också möjlighet att påverka politikens inriktning under den kommande perioden.

Inom ramen för parlamentarismens grundtanke finns flera olika varianter (Bergman 1995). För Sveriges del gäller att både re-

---

[1] Presentationen bygger, där inte annat anges, på Lijphart 1992 och Sartori 1994.

geringsbildningar och misstroendeomröstningar sker enligt en *negativ* princip. Riksdagen utser en statsminister (och regering) som inte motarbetas av en majoritet. Regeringen (eller en enskild minister) kan sitta kvar så länge en majoritet tolererar den. Regeringen kan stödja sig på en majoritet bestående av både positiva och nedlagda röster. Erfarenheten visar att en sådan konstruktion befrämjar bildandet av svaga regeringar. Motsatsen, *positiv* parlamentarism, innebär att regeringen måste ha aktivt stöd från en majoritet. För att ytterligare stärka regeringens ställning kan man dessutom, som i Tyskland, ha regler om konstruktiv misstroendeförklaring. För att kunna fälla en regering måste det finnas ett positivt alternativ, en alternativ regering som kan få aktivt stöd från en majoritet.

För svenskt vidkommande har diskussionen under senare år fokuserats på reglerna för riksdagens budgetbehandling. Från och med kommande budgetår har en nyordning införts som innebär att riksdagen först tar ställning till budgetramen. När de enskilda budgetposterna därefter behandlas i de olika utskotten är riksdagen bunden av sitt tidigare rambeslut. Syftet är att motverka tendenser till ytterligare underbalansering. Den bakomliggande tanken är att det utan restriktioner annars alltid finns en benägenhet att föreslå utgifter som saknar finansiering. Det är ännu för tidigt att utvärdera de långsiktiga effekterna av den nya beslutsordningen, men nyordningen bidrar till att stabilisera regeringens parlamentariska underlag.

Även om riksdagens interna beslutsregler inte saknar betydelse bestäms ändå den inbördes relationen mellan regering och parlament i första hand av regeringens mandatmässiga underlag. Detta styrs i sin tur av hur medborgarna röstar och hur valsystemet omvandlar röstetal till mandat i parlamentet. Minoritetsregeringar kan i vissa lägen agera väl så kraftfullt som en majoritetsregering (Strom 1990). I svensk politik fungerade vänsterpartiets föregångare, kommunisterna, länge som ett parlamentariskt sett mycket lojalt och pålitligt stödparti till olika socialdemokratiska ministärer. Denna nyansering förändrar emellertid inte huvudsynpunkten: regeringen får naturligen en stark ställning om den har en majoritet bakom sig, medan parlamentets makt blir större om regeringen befinner sig i minoritet. I svensk politisk

historia är 1920-talets minoritetsparlamentarism en period som kännetecknades av synnerligen hög aktivitet i riksdagen och dess utskott. De frisinnades ledare C.G. Ekman kunde periodvis utnyttja positionen som vågmästare, men som regel var både han och de andra regeringscheferna tvungna att "hoppa tuva" mellan övriga partier för att skapa tillfälliga beslutskoalitioner. Regeringarna var då genomgående mycket svaga och man brukar ibland tala om regeringsmaktens förfall. När regeringarna däremot haft stöd från en stabil majoritet har riksdagen beskrivits som ett viljelöst transportkompani.

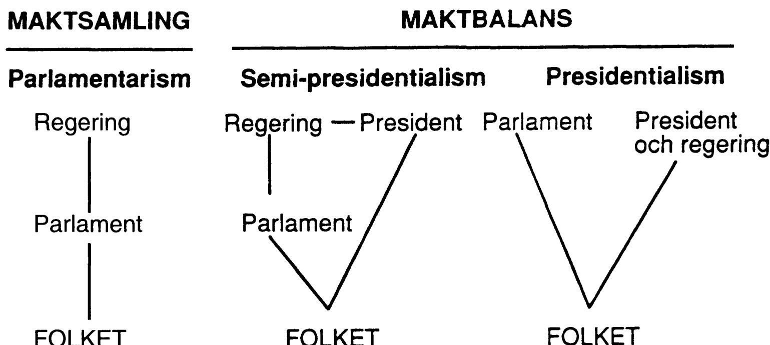
Parlamentarismens motpol, det renodlade *presidentsystemet*, är egentligen ganska ovanligt. Det tillämpas sedan länge i USA och ibland, när demokrati råder, av vissa stater i Latinamerika. Här är presidenten en regeringschef som väljs direkt av folket. Både presidenten och parlamentet har därmed oberoende av varandra en demokratiskt grundad maktbas. Resultatet blir att det etableras ett slags maktbalanssystem mellan de två statsorganen.

Ett stort antal republiker är enligt detta synsätt inte alls exempel på presidentsystem. Tyskland, för att ta ett exempel, har en president som statschef, men det säger lika lite om landets politiska system som det faktum att Sverige formellt sett fortfarande är en monarki. Den tyske presidenten utses av förbundsdagen och företrädare för delstaterna för att fullgöra ett antal symboliska och representativa uppgifter. Precis som i Sverige är den politiska makten lokaliserad till regering och parlament, vilkas inbördes förhållande är reglerat i enlighet med parlamentarismens princip.

Vid sidan av det parlamentariska och det renodlade presidentsystemet finns det också en mellanform, som brukar benämnas *semi-presidentialism* (figur 2.1). Namnet indikerar att det rör sig om en modifierad variant av presidentsystemet.[2] Typexemplen är här Finland, Frankrike och under senare år Ryssland, stater med folkvalda och maktmässigt starka presidenter, som dock inte fungerar som regeringschefer.

[2] Benämningen och tolkningen, som lanserades av Duverger (1980) för att klargöra innebörden av den franska femte republikens regeringsform, har blivit ifrågasatt. Enligt en alternativ tolkning är det rimligare att särskilja två olika former av parlamentarism, en renodlat monistisk och en dualistisk (Le Divellec 1996).

Figur 2.1. Tre olika styrelsemodeller.



Att döma av den statsvetenskapliga litteraturen är valet mellan dessa alternativa styrelsemodeller allt annat likgiltigt. Både parlamentarism och presidentialism har sina ihärdiga förespråkare. Det stora tvisteämnet har länge varit de olika modellernas förmåga att bidra till *regimstabilitet* (Shugart & Carey 1992; Linz & Valenzuela 1994). Forskningsläget är emellertid minst sagt oklart. Problemet är att de empiriska erfarenheterna ger ett betydande utrymme för spekulativa slutsatser. Den rena presidentialismen representeras dels av ett extremt stabilt land, USA, dels av stater i det mycket instabila Latinamerika. Även den stora mängden av parlamentariska demokratier rymmer betydande skillnader. Variationen är större inom respektive grupp än mellan grupperna.

Ser vi i stället till de olika modellernas demokratiska *kvalitet* ges större möjlighet att uttala sig med precision. Både parlamentarism och presidentialism kan tjäna som överbyggnad för en fungerande medborgarstyrelse, även om ansvarsutkrävandet och den folkliga kontrollen av de styrande givetvis tar sig olika uttryck. Den väsentliga skillnaden tycks emellertid vara att parlamentariska system lättare kan uppfylla kravet på god beslutsförmåga och därmed handlingskraft, medan presidentsystem närmast per definition ger bättre möjligheter till maktkontroll. Slutsatsen grundar sig här på iakttagelsen att beslutsproceduren som regel är enklare i ett rent parlamentariskt system än i ett maktbalanssystem, där ett maktorgan ibland till och med har möjlighet

att lägga in veto mot ett annat. Samtidigt kan en sådan inbyggd tröghet paradoxalt nog vara en styrka för det politiska systemet. Det kan nämligen teoretiskt visas att olika former av konstitutionella balans- och kontrollmekanismer tenderar att stabilisera koalitionsmönstren i en lagstiftande församling (Shepsle & Weingast 1981; Hammond & Miller 1987). En sådan *politisk stabilitet* är givetvis, allt annat lika, till gagn för den kollektiva handlingskraften.

Så snart dessa olikheter har påtalats, bör det emellertid också konstateras att det i praktiken nästan aldrig aktualiseras något val mellan dessa modeller. Det är bara under mycket sällsynta omständigheter, t.ex. krig eller revolutioner, som ett folk ger sig själv möjlighet att byta styrelsemodell. De flesta demokratier är i det korta perspektivet tämligen bundna av sin egen konstitutionella tradition. Från författningspolitisk synpunkt, och då särskilt för svenskt vidkommande, är det därför av intresse att presidentsystemets kännetecken även kan återfinnas i andra för svensk del mindre väsensfrämmande konstitutionella arrangemang. Det är särskilt tre konstitutionella frågor som är relevanta i detta sammanhang.

Det kan för det första noteras att vår konstitution så sent som för några decennier sedan faktiskt rymde ett visst inslag av maktbalans. Genom att avskaffa tvåkammarsystemet, i den partiella författningsreform som trädde i kraft i och med 1970 års riksdagsval, tog vi bort ett inslag av tröghet i vårt politiska system som just kunde motverka vindkänsligheten hos den politiska beslutsprocessen. Föreställningen om att vi i gengäld skulle vara på väg att gradvis glida in i en styrelsemodell, där det parlamentariska beslutsfattandet åtminstone på marginalen kompletteras och balanseras av ett aktiverat folkomröstningsinstitut, framstår ännu så länge som en lösligt grundad spekulation. Det är dessutom inte alls säkert att en sådan balansmekanism skulle bli en likvärdig ersättare för den gamla. Tvåkammarsystemet var tänkt att åstadkomma viss tröghet och stabilitet i det politiska beslutsfattandet. Folkomröstningsinstitutet kan fungera som ett korrektiv till den parlamentariska majoriteten, men det är inte givet att detta alltid främjar systemets stabilitet.

Utifrån svensk politisk tradition är det i stället ett par andra

maktbalans- eller maktdelningsmekanismer som bör framhållas. Den för Sveriges och Finlands del särpräglade modellen med tydlig boskillnad mellan regeringens departement och statliga ämbetsverk tillför ett moment som gör den mindre renodlad än den brittiska parlamentariska modellen. Vill vi värna om inslagen av ”checks and balances” i den politiska styrelsen bör vi således slå vakt om myndigheternas fristående ställning. Detsamma gäller den kommunala självstyrelsen, som i praktiken främst har fungerat som ett slags ändamålsenlig arbetsfördelning mellan stat och kommun. Det överordnade värdet bakom efterkrigstidens kommunala indelningsreformer var effektivitet eller politisk handlingskraft, men de allra senaste decenniernas politiska utveckling kan tolkas som en reaktion som i någon mån inneburit att vi i Sverige försiktigt skapar en form av maktdelning mellan stat och kommun.

Majoritetsval eller proportionella val

Demokratins definitiva genombrott ägde i Sverige rum åren 1918–1920. Riksdagen fattade då en serie beslut som innebar att allmän och lika rösträtt infördes för både kvinnor och män. Mest betydelsefullt var att kvinnorna erkändes som fullvärdiga medborgare, men reformen påverkade även männen. Redan 1909 hade allmän och lika rösträtt införts för män vid val till riksdagens andra kammare, men det var först i och med rösträttsreformen tio år senare som den graderade rösträtten avskaffades även vid de kommunala valen.

Rösträttsreglerna varierar en hel del mellan olika demokratiska stater (LeDuc, Niemi & Norris 1996). Demokratins allmänna princip är emellertid på denna punkt ändå tämligen entydig: alla vuxna medborgare skall ha rösträtt och ingens röst skall väga mer än någon annans. Det handlar om att ge konkretion åt demokratins ideal om politisk jämlikhet.

I huvudsak råder alltså klarhet i fråga om rösträttens utformning i en demokrati. Så är däremot inte alls fallet när det gäller valsystemet, den teknik som används för att omvandla medborgarnas röster till mandat i folkrepresentationen. Man kan emel-

lertid urskilja två huvudtyper, majoritetsval och proportionella val (Sartori 1994). I Sverige tillämpades majoritetssystemet fram till 1909 års rösträttsreform, då högern gav efter för vänsterns demokratiseringskrav i utbyte mot ett valsystem som skulle garantera olika partier en mer proportionell representation (Lewin 1992, kap. 3). Just detta författningsbeslut illustrerar tydligt de konstitutionella spelreglernas politiska betydelse. Bytet av valsystem var, åtminstone på kort sikt, viktigt för de konservativas fortsatta politiska inflytande, men reformen har också långsiktigt bidragit till de borgerliga partiernas splittring och därmed haft en avgörande betydelse för att forma det politiska landskapet i 1900-talets Sverige. Det nya valsystemet gav de konservativa en del i makten även i det moderna demokratiska Sverige. Men historien är full av ironier. Det pris borgerligheten har fått betala för den dåvarande högerledaren Arvid Lindmans taktiska fingerfärdighet har varit ett valsystem som möjliggjort ett nästan permanent socialdemokratiskt maktinnehav.

I modern svensk författningspolitik har valsystemets utformning i allt väsentligt reducerats till en fråga för valtekniska specialister (von Sydow 1989). Det enda problem som i någon mån tycks intressera partierna gäller inslaget av personval (SOU 1977:94; SOU 1987:6; SOU 1993:21). Särskilt i länder med majoritetsval är emellertid valsystemets utformning än i dag en i allra högsta grad kontroversiell politisk fråga. I Storbritannien hålls debatten levande av det illa klämda liberala partiet, vilket ständigt för fram det proportionella valsystemet som ett sätt att förbättra det politiska livets demokratiska kvalitet. Så länge de två stora partierna, tories och labour, är ense om att bevara en ordning som gynnar dem själva verkar dock ingen författningsreform kunna komma till stånd. I USA tycks det inte ens vara politiskt möjligt att lyfta upp frågan till diskussion. Idén om att vinnaren tar allt är förvisso viktig i det amerikanska systemet, men faktum är att den alternativa idén om proportionell representation har en minst lika central ställning i den amerikanska federalismen. Ända sedan federationens bildande har den proportionella metoden uppfattats som fundamental vid fördelning av platser i representanthuset mellan de olika delstaterna (Balinski & Young 1982). Trots detta drabbades den svarta kvinnliga juristen Lani Guinier, en av Clin-

tons påtänkta utnämningar, av näst intill McCarthy-liknande motreaktioner då hon lanserade tanken att amerikanska minoriteter skulle kunna göras delaktiga i politiken med hjälp av ett valsystem liknande det som tillämpas i flertalet europeiska länder (Guinier 1994).

Majoritetsvalsystemet är precis som parlamentarismen starkt förknippat med brittisk författningspolitik. Det tillämpas företrädesvis, dock inte genomgående, i samväldesländer och i tidigare brittiska kolonier. Grundmodellen är enkel. Landet delas in i valkretsar som var och en utser sin egen representant i parlamentet. Vid omröstningen i valkretsen väljs den bland kandidaterna som har fått flest röster. Denna metod kan sedan modifieras i två olika avseenden. I vissa länder, Frankrike är det främsta exemplet, krävs en majoritet för att bli vald och omröstningen görs då vid behov i två omgångar, där endast de främsta från första omgången kvarstår som alternativ i den andra. Den andra tänkbara modifieringen innebär att valkretsarna utser mer än en representant (det största partiet vinner samtliga). En sådan modell tillämpas exempelvis vid de amerikanska presidentvalen där segraren i en delstat får samtliga dess elektorsröster.

Den mest iögonenfallande egenskapen hos majoritetsvalsystemet är att skillnader inom väljarkåren tenderar att förstärkas när avgivna röster omsätts till mandat i parlamentet. Ibland kan också marginella förändringar i valmanskåren leda till omvälvande effekter i de parlamentariska styrkeförhållandena. Båda dessa fenomen är uttryck för majoritetsvalsystemets grundidé: att skapa underlag för majoritetsregeringar. En mindre tilltalande egenskap är att partisympatiernas fördelning mellan valkretsar kan ge upphov till olika majoritetsförhållanden i väljarkåren och i parlamentet. Det inträffar då och då i brittisk politik att det största partiet i väljarkåren bara blir näst störst i parlamentet (t.ex. 1951 och 1974). Ett annat exempel är det amerikanska presidentvalet 1888 då den blivande presidenten Benjamin Harrison erhöll en majoritet av rösterna i elektorskollegiet fastän väljarna stödde motkandidaten Grover Cleveland.

Grundtanken hos det *proportionella valsystemet* är, precis som namnet anger, att partiernas styrkeförhållanden i parlamentet skall vara en proportionell spegling av partisympatierna inom

valmanskåren. Förutom att parlamentets storlek sätter en praktisk gräns för hur långt kravet på proportionalitet kan drivas, innehåller de proportionella valsystemen som regel också vissa mekanismer som är tänkta att motverka en strikt proportionalitet. Bland annat Sverige har en spärr (4 procent) mot småpartier. Många länder tillämpar dessutom speciella tekniker vid mandatfördelningen som på marginalen missgynnar de små partierna.[3] En indelning av landet i valkretsar (överallt utom i Holland och Israel) kan däremot gynna små partier med fläckvis starkt lokal förankring; i Sverige krävs dock att ett parti som inte når upp till riksspärren skall ha minst 12 procent inom valkretsen.

Diskussionen om olika valsystems påverkan på partisystemet är intressant så till vida att statsvetenskapen här har kunnat bidra med ett distinkt och klargörande svar. Majoritetsvalsystem tenderar i jämförelse med proportionella valsystem att ha färre partier. Resultatet är inte alls så trivialt som det kan synas. Det gäller nämligen inte bara för partirepresentationen i de parlamentariska församlingarna, utan även om man ser till rösternas fördelning inom valmanskåren. Som exempel kan vi här ta en undersökning av valresultat under första hälften av 1980-talet i 48 demokratier, där det tydligt framgår att partisystemen är mer koncentrerade i länder med majoritetsval jämfört med de med proportionella valsystem (Taagepera & Shugart 1989, 82–83).

Tabell 2.1. Det effektiva antalet partier i länder med olika valsystem.

I länder med	Väljarkåren	Parlamentet	N (antal länder)
majoritetsval	2,6	1,6	14
proportionella val	3,8	3,3	34

Kommentar: Det effektiva antalet partier är ett mått som mäter koncentrationsgraden enligt en formel som tar hänsyn till partiernas relativa storlek.

[3] Så används t.ex. i Sverige den jämkade uddatalsmetoden för att fördela mandaten inom varje valkrets. Tilldelningen av mandat görs stegvis på basis av jämförelsetal som fås genom successiv division först med talet 1,4 och därefter med de udda talen. Jämkningen (första mandatet erövras på grundval av röstetal dividerat med 1,4 och inte röstetalet självt) har här till effekt att första mandatet för ett litet parti fördröjs och ibland till och med omintetgörs. Men just för Sveriges del är denna tekniska finess helt poänglös vad gäller riksproportionaliteten, eftersom 39 av våra 349 riksdagsmandat används som utjämningsmandat i syfte att korrigera för avvikelser från riksproportionaliteten.

Förklaringen till detta mönster är givetvis att väljarna lär sig att rösta sofistikerat. Det franska valsystemet, där väljaren i någon mån ges möjlighet att först rösta med "hjärtat" och därefter i en andra omgången med "förnuftet", och det speciella irländska valsystemet, som kan sägas bygga på samma logik fastän tekniken är en helt annan,[4] utgör här de undantag som bekräftar regeln. För övrigt gäller nämligen att väljaren i en demokrati alltid måste beakta att en röst på vissa partier riskerar att vara "bortkastad" och att detta faktum slår betydligt hårdare i ett majoritetsvalsystem än i ett proportionellt valsystem.

En annan, i förstone inte alldeles uppenbar, effekt är att det proportionella valsättet underlättar om man vill förbättra parlamentets sociala representativitet. Den kvinnliga representationen är exempelvis betydligt högre i länder som tillämpar den proportionella metoden (LeDuc, Niemi & Norris 1996; *Women in Parliaments 1945–1995*). Sveriges och de övriga nordiska ländernas höga andel kvinnor i parlamenten förklaras således inte enbart av att de nordiska väljarna anammat en mer radikal syn på jämställdhet. De båda typerna av valsystem ger också olika möjligheter för sådana opinionsförskjutningar att slå igenom vid valen. I båda fallen handlar det om att föra fram fler kvinnor på valbar plats, men förutsättningarna att lyckas skiljer sig väsentligt. För Sveriges del har "varannan damernas" inneburit att partiorganisationerna nominerat en eller flera kvinnor bland en grupp kandidater som i övrigt består av flera män. Det har inledningsvis inte varit nödvändigt att få en kvinna som första namn i den lokala partiorganisationen. Om systemet rymmer ett visst mått av "naturlig avgång" behöver man inte ens konkurrera ut de män som redan besitter makten. I Storbritannien handlar det däremot om att en kvinna skall ersätta en man som partiets kandidat, vilket rimligtvis innebär en längre och mer mödosam process.

Vad spelar det då för roll från demokratisk synpunkt om vi till-

---

[4] Denna metod, "single transferable vote", lanserades i mitten av 1800-talet av bland annat irländaren Thomas Hare. Den var i första hand tänkt som en teknik att åstadkomma proportionell representation i ett system utan valkretsindelning och anammades i den tappningen av John Stuart Mill (1861; se även Beitz 1989). Idén kan emellertid även tilllämpas inom ramen för ett majoritetsvalsystem (Nurmi 1987; Hermansson 1990).

lämpar det ena eller det andra valsystemet? Majoritetsvalsystemet kan enligt en av dess främsta förespråkare, den franske statsvetaren Maurice Duverger (1954; 1982), motiveras med att det möjliggör ett maximalt genomslag för den folkvilja som kommer till uttryck i valhandlingen. Idén rymmer egentligen två sammanlänkade men skilda komponenter. Den ena sidan av myntet är att valsystemets förstärkningseffekt som regel ger en tillträdande regering ett *tydligt mandat att styra* och att den därför inte behöver inlåta sig på schackranden med oppositionspartier i parlamentet. Det blir folkflertalets uttryckta vilja och inte partieliternas manövrerande i kommittéer och utskott som avgör politikens färdriktning. Den andra sidan av myntet är att majoritetsvalsystemet ger folket goda möjligheter till ansvarsutkrävande. Just därför att det är tydligt vem som styr, blir det också enkelt för folket *att utkräva ansvar* vid nästa val.

I ett proportionellt valsystem får väljarnas ställningstagande nästan aldrig samma tydliga genomslag vid regeringsbildningen. Det normala blir i stället att regeringen består av en koalition mellan flera partier eller att regeringen tvingas till kompromisser med, och anpassning till, oppositionen i parlamentet. Folkets möjlighet att utkräva ansvar för den förda politiken förutsätter att partieliterna tydligt redovisar vad slags kompromisser den förda politiken grundar sig på. En fördel med den proportionella metoden är dock att flera synsätt och intressen blir beaktade inte bara i parlamentet, utan även i den förda politiken. Den form av delaktighet som åstadkoms på detta sätt kan sammanfattas i kravet på åsiktsöverensstämmelse, vilket i sin tur kan uppfattas som en garanti för folkviljans förverkligande (Birgersson & Westerståhl 1989).

De två olika typerna av valsystem bygger således på två skilda idéer om hur man bäst realiserar den ideala medborgarstyrelsen. De motsvarar två alternativa preciseringar av demokratins jämlikhetstanke (Beitz 1989; Lewin 1996). De båda representationsteknikerna säger däremot inget om rättsstatens karaktär. Möjligen kan det hävdas att den proportionella valmetoden accentuerar behovet av en fungerande kontrollmakt, eftersom den kontrollmöjlighet som ryms inom ramen för själva valsystemet här riskerar att få sämre precision. På motsvarande sätt har majori-

tetsvalmetoden vissa inbyggda fördelar vad gäller det politiska systemets handlingskraft. Den proportionella metoden ger inte heller här aktörerna något gratis. I ett land som Sverige måste partierna själva ta ansvar för att åstadkomma det gemensamma handlandet.

Vinnaren tar allt eller samarbete och balans

Demokratierna i England och Schweiz framställs ofta som varandras motpoler (Lijphart 1984). De används flitigt som redskap för att beskriva andra länders politiska system. I författningspolitiska sammanhang uppfattas de som de två konstitutionella huvudalternativen.

Den brittiska Westminstermodellen bygger på en förening av parlamentarism och majoritetsval och är ett konsekvent utformat system med syfte att åstadkomma en tydlig folkmajoritet som får prägla statens politik. Schweiz har däremot skapat ett styrelsesätt kännetecknat av maktbalans och samarbete. Det parlamentariska systemet balanseras inte av någon stark presidentmakt, utan av ett flitigt användande av folkomröstningar. Dess regering, som parlamentet formellt utser men sedan inte kontrollerar, utgör i praktiken en permanent samlingsregering. Samarbete i form av koalitioner och kompromisser är ett fundamentalt inslag i det schweiziska styrelsesättet.

Precis som den tidigare jämförelsen mellan svensk och amerikansk demokrati bygger kontrasten mellan brittisk och schweizisk demokrati på två olika skillnader: dels sättet att organisera statens styrelse (parlamentarism eller maktbalans), dels tekniken för representation och valsystem (majoritetsinriktat eller proportionellt). Om dessa båda tudelningar kombineras får vi således inte bara två, utan fyra olika demokratimodeller. Storbritannien och Schweiz kan med rätta uppfattas som två extremer som utgör varandras motpoler. Både Sverige och USA kan också i viss mening sägas representera två olika mellanformer. Men av figur 2.2 framgår även att det inte bara handlar om två blandformer, utan i själva verket om två egna distinkta modeller med helt motsatta egenskaper.

Figur 2.2. Fyra demokratimodeller.

		Statens styrelse	
		Maktsamling	Maktbalans
Representation	Majoritetsinriktad	Storbritannien	USA
	Proportionell	Sverige	Schweiz

Ingen av dessa fyra modeller kan i sig göra anspråk på att vara mer demokratisk än de övriga. De fungerar var och en i enlighet med sin egen speciella logik och de har från demokratisk synpunkt delvis olika för- och nackdelar. Den svenska modellen rymmer härvidlag två distinkta kännetecken. Vår moderna politiska historia vittnar om att den svenska konstitutionen erbjuder goda möjligheter att göra olika medborgargrupper och intressen delaktiga i det politiska beslutsfattandet. Det är ingen tillfällighet att andelen kvinnor i parlamentet genomgående är högre i länder med proportionell representation. Samtidigt står det klart att vi har ett regelverk som ställer förhållandevis höga krav på både medborgarna och deras ledare.

En huvudsynpunkt i demokratirådets rapport 1995 var att vi som medborgare i en demokrati alltid tvingas göra avvägningar mellan olika värden och ideal. Den välfungerande demokratin lyckas med konststycket att samtidigt tillgodose många olika värden, men det finns ingen vetenskaplig formel som en gång för alla anger hur den bästa avvägningen skall gå till. Förvisso kan vi på ett allmänt plan enas om vissa staketnormer. Den representativa demokratin kan inte reduceras till att politiker utses genom val. Den förutsätter alltid som ett minimum att den politiska ledningen på ett meningsfullt sätt kan göras ansvarig inför medborgarna (Lively 1975, 42–49). I vissa demokratiska system underlättas detta genom konstitutionens utformning. I Sverige överlåts däremot ansvaret i stor utsträckning på aktörerna själva.

Den konstitutionella öppenheten i den svenska demokratin

kan vara både en styrka och en svaghet. Bristen på detaljreglering innebär att det yttersta ansvaret för demokratins fortbestånd och vitalitet förläggs till den instans som ordineras av demokratins egna idéer, nämligen folket självt. Det svenska folket får den demokrati som det självt fortlöpande gör sig förtjänt av. Problemet med en sådan konstruktion är att det finns en risk för att den förlitar sig på en naiv och ogenomtänkt föreställning om demokratisk politik. Det är bara i utopin som folket besitter någon naturgiven benägenhet och förmåga att spontant ta ansvar för demokratin. Folkviljan är alltid till en del också en produkt av det politiska regelverket.

Ledarskap genom parti eller person?

Politiskt ledarskap formas av en rad olika omständigheter. En typ av faktorer har att göra med de individuella ledarnas personliga egenskaper och ambitioner. Mera intressant både från statsvetenskaplig och politisk synpunkt är att det politiska ledarskapet också i betydande grad formas av omgivningsfaktorer som är möjliga att påverka. I en färsk undersökning av politiskt ledarskap i sex demokratier – Storbritannien, Frankrike, Tyskland, USA, Japan och Italien – konstateras att allra mest väsentligt härvidlag är det konstititionella systemet (Elgie 1995).

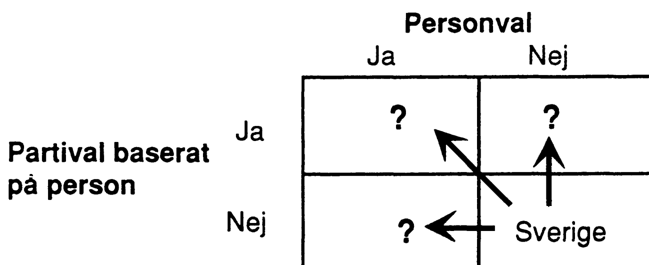
Jämfört med den parlamentariska styrelseformen är utrymmet för individuellt ledarskap betydligt större i presidentsystemet, där den främste politiske ledaren, presidenten, står i en direkt relation till väljarna. Den parlamentariska demokratin är nämligen i praktiken en politisk styrelse som förverkligas med hjälp av partier. För att fungera väl förutsätter den sammanhållning inom partierna och att olika representanter för ett och samma parti har förmåga att underordna sig den gemensamma partilinjen. Det gäller särskilt för de partier som innehar regeringsmakten. Det finns dock numera även i de parlamentariska demokratierna, inte minst förstärkt genom mediernas insatser, en påtaglig tendens till personfixering inom partipolitiken, ett slags presidentialism inom parlamentarismen (Peters 1991, 63–64). De olika partierna identifieras alltmer med sina ledare, snarare än med sin politik eller

sina idéer (Gilljam & Holmberg 1995, 195–196).

Även valsystemets utformning påverkar karaktären på det politiska ledarskapet. I ett majoritetsvalsystem träder de enskilda politikerna fram som tydliga representanter för sina partier. Valsystemet bygger snarast på ett slags personifiering av politiken. Inte minst leder detta till att väljarnas val av parti i stor utsträckning bestäms av de politiska kandidaternas personliga egenskaper. Däremot ger systemet, såsom det tillämpas i Storbritannien, inga direkta möjligheter för väljarna att göra ett genuint personval. Valet av parti bestäms av person, men väljarna kan inte i själva valhandlingen påverka vem som representerar det egna partiet.

I de vanligaste varianterna av det proportionella valsystemet framhävs i stället parlamentsvalens karaktär av partival. Formellt sett finns ett inslag av personval, eftersom de röstande får välja mellan olika kandidater för samma parti, men i praktiken är det i första hand partiorganisationerna som bestämmer hur partiernas kandidater skall rangordnas. Den traditionella svenska modellen kan här ses som ett särskilt tydligt exempel. Möjligheten att genom strykningar av enskilda namn påverka partiets representation är högst marginell och väljarnas partival bestäms i jämförelsevis liten utsträckning av politikernas personliga kännetecken. Det är ett eller flera partier som får ett mandat att styra landet och inte några enskilda starka ledare.

Figur 2.3. Val av person och partival baserat på person.



Jfr Gilljam 1993.

Nu kan man konstatera att den svenska modellen i mångt och mycket är ett extremfall, särskilt gäller det partiernas grepp över valet av enskilda kandidater. Utformningen av partiets listor har nästan helt och hållet varit en intern angelägenhet för partiorganisationen. Det faktum att den interna demokratin och medlemsaktiviteten kan vara tämligen dålig har till och med uppfattats som irrelevant (se Assarson 1994). I vissa andra länder med proportionella valsystem – Finland är ett bra exempel – ges ett betydligt större utrymme för väljarna att även ta ställning mellan olika kandidater. En påtaglig effekt är rimligen att valrörelserna blir mer händelserika, eftersom de enskilda kandidaterna tvingas till profilering och ökat personligt engagemang.

Det är mot den bakgrunden man skall se förslagen om att öka inslaget av personval i den svenska demokratin. Idén bakom experimenten i samband med 1994 års val samt utformningen av 1995 års EU-val var att försöka bevara de svenska valens karaktär av partival grundade på i huvudsak sakliga och ideologiska överväganden, samtidigt som väljarna skulle ges en ökad möjlighet att ta ställning mellan olika kandidater inom ett och samma parti. Det svenska politiska systemet skulle således i figur 2.3 förskjutas i sidled åt vänster utan att läget i höjdled rubbades.

Frågan är emellertid om en sådan förskjutning i sidled alls är möjlig och om den i så fall ens är önskvärd. Det förefaller troligt att ett ökat personvalsinslag i praktiken också måste innebära ett ökat utrymme för personfaktorn vid valet av parti. Risken är att den stora förändringen snarast blir en förskjutning i höjdled (jfr Gilljam 1993; 1996). Men även om det faktiskt skulle gå att finna en konstruktion som ger en reell möjlighet till personval utan några som helst bieffekter på själva partivalet, är det inte alls säkert att detta är ett bra sätt att vitalisera vår parlamentariska demokrati. Parlamentarismen är till syvende og sidst en form av styrelse som kräver sammanhållna partier. Det är partierna som styr och då bör också den väsentliga valhandlingen gälla partiernas ansvar och fortsatta mandat. Måhända finns det anledning att vitalisera valrörelserna, även om Sveriges demokratiska underskott främst återfinns på annat håll, men om partierna skall stärkas i sin centrala roll för den parlamentariska demokratin bör de allmänna valen inte förvandlas till popularitetstävlingar mellan enskilda politiker.

3 Den svenska makteliten

Framväxten av såväl rättsstatens som demokratins ideal i upplysningstidens Europa och Nordamerika innebar krav på en radikal omfördelning av makt: från den starkes rätt till allas, från fåtalsstyrelse till folkstyrelse. Men brytningen med de auktoritära styrelseformer som fram till dess varit förhärskande bestod inte blott och bart i kravet på en sådan omfördelning. Makt hade tidigare i hög grad förknippats med enskilda personer eller med personliga, oftast ärftliga, attribut. Den demokratiska rättsstaten erbjöd i stället en uppsättning abstrakta storheter i form av principer, lagar, regler, institutioner och ämbeten. Man kan därmed säga att den innebar en maktens avpersonifiering eller anonymisering. Makten vilade inte längre hos någon utan hos något.

Den polsk-amerikanske statsvetaren Adam Przeworski har på ett träffsäkert sätt formulerat innebörden av denna skillnad mellan demokrati och diktatur. Demokrati är, skriver Przeworski (1991, 12–13), ett system av organiserad osäkerhet. Ingen enskild person eller grupp kan räkna med att alltid få sin vilja igenom. Demokratins spelregler ger i princip alla medborgare en möjlighet att vinna. Att utfallet av enskilda konflikter inte låter sig i detalj förutses innebär dock inte, såsom stundom hävdats från antidemokratiskt håll, att systemet är kaotiskt eller anarkiskt. Demokratins aktörer har möjlighet att nå kunskap om såväl det möjliga som det sannolika. I själva verket kan skillnaden mellan det auktoritära och det demokratiska styrelseskicket formuleras som en fråga om vari de säkra respektive osäkra elementen består. I den auktoritära staten råder visshet om vem som styr. I den demokratiska rättsstaten vet vi i stället hur de styrande utses och inom vilka gränser de har rätt att styra.

Om nu demokratin enbart vore en fråga om det formella regelverket skulle någon undersökning av de personer som för tillfället bär dess ledande roller näppeligen behövas. Knappt hade

dock ett på demokratiska och rättsstatliga principer grundat styrelseskick fått fäste i Europa förrän tilltron till dess institutioner började ifrågasättas. Var det dock inte så att makten fortfarande var begränsad till ett fåtal personer? Hade inte detta fåtal i själva verket samma möjligheter som tidigare att utöva och behålla den makt de en gång lagt beslag på? Så formulerades tanken att alla samhällen, oavsett hur de till det yttre var organiserade, var dömda till fåtalsvälde.

Längst drevs denna tes av den grupp samhällsforskare vid sekelets början som i dag brukar betecknas som de klassiska elitteoretikerna. Till de mest kända hör de båda italienarna Gaetano Mosca och Vilfredo Pareto, tysken Robert Michels och ryssen Moisej Ostrogorskij. Tanken om demokratins omöjlighet upphöjdes hos dessa författare till samma absoluta och slutgiltiga status som en naturlag.[1]

Få torde i dag ta de klassiska elitteoretikernas långtgående slutsatser på fullt allvar. Det innebär dock inte att deras problemställningar också förtjänar att lämnas åt sitt öde. Tvärtom framstår det som en viktig utmaning för den moderna samhällsforskningen att ge dessa frågor ett mer välgrundat svar än tidigare epoker mäktat.

Nio sätt att beskriva makteliter

Elitteoretikernas beskrivning av maktförhållandena i samhället inskränkte sig ingalunda till det elementära konstaterandet att en stor del av makten utövas av ett litet fåtal. De hävdade också något mer, nämligen att detta fåtal inte låter sig kontrolleras. Den klassiska elitteorin är således en teori om en *härskande elit.*

En viktig förutsättning för att eliten skall kunna sägas anta

[1] För översikter över de klassiska elitteoretikernas arbeten, se exempelvis Parry 1966, Bottomore 1970 samt Albertoni 1986 och 1987. Ett försök att formulera ett moderniserat och modifierat elitteoretiskt forskningsparadigm återfinns hos Field & Higley 1980. För en diskussion om sambandet mellan de klassiska elitteoretikernas, i synnerhet Michels, vetenskapliga idéer och deras förhållande till den italienska fascismen, se Beetham 1977 och Bennett 1978.

denna karaktär är att den i vissa avseenden är homogen. I såväl teoribildningen som den empiriska forskningen kring makteliter är det särskilt tre aspekter som här kommit att uppmärksammas. Den första avser social bakgrund och ställning. Den klassiska eliteorin hävdar att eliten är *exklusiv*, det vill säga att den i hög grad äger förmåga att reproducera sig själv, att utestänga personer med egenskaper och erfarenheter som är representativa för folkflertalet samt att tillförsäkra sig unikt goda materiella levnadsbetingelser. Den andra aspekten gäller interaktion. Elitteorins uppfattning är här att eliten är *sammanhållen*, att den binds samman av ett starkt nät av informella kontakter och personliga vänskapsband samt att den i stor utsträckning saknar sådana förbindelselänkar till den vanliga befolkningen. Den tredje och sista aspekten avser verklighetsuppfattningar och värderingar. Den elitteoretiska positionen är i detta fall att eliten är *samstämmig*, att den har en gemensam ideologi och att denna ideologi på väsentliga punkter avviker från de åsikter och uppfattningar som återfinns hos folkflertalet.

Tre möjliga utgångspunkter för en beskrivning av ett samhälles makteliter har därmed angivits. Eller rättare sagt sex. Ty den elitteoretiska homogenitetshypotesen är i själva verket en dubbel hypotes. Den hävdar inte bara att eliten är enhetlig utan också att den skiljer sig från befolkningen. Dessa båda karaktärsdrag behöver emellertid inte med någon logisk nödvändighet sammanfalla. Man kan mycket väl tänka sig inbördes heterogena eliter som ändå, genomsnittligt sett, är föga representativa för medborgarna i gemen. Även den motsatta kombinationen är möjlig: olika elitgrupper kan förete stora inbördes likheter utan att för den skull avvika särskilt mycket från befolkningen.

Så snart vi konstaterat möjligheten till variation mellan olika makteliter infinner sig ytterligare en fråga, nämligen den rörande variationernas dimensionalitet. De skillnader som påträffas mellan olika elitgrupper kan i det enklaste fallet innebära att de kan ordnas längs en enda måttstock, exempelvis en skala från låg till hög exklusivitet. Egenskaperna är i detta fall sammanfallande eller kumulerande. Men mönstret kan också kännetecknas av större komplexitet där närhet och avstånd mellan olika eliter inte längre låter sig fångas med hjälp av en enda dimension.

Sammanlagt nio olika sätt att beskriva samhällets ledare har därmed identifierats. Makteliter kan karakteriseras med avseende på social bakgrund och ställning, interaktionsmönster och ideologi. För var och en av dessa tre egenskapstyper kan man ställa frågan om makteliternas representativitet, deras heterogenitet samt variationernas dimensionalitet. Därmed erhålls den matris som åskådliggörs i figur 3.1. Vår uppgift i detta kapitel blir att så långt möjligt fylla matrisen med empiriska observationer rörande den svenska maktelitens karaktär.

Figur 3.1. Nio sätt att beskriva makteliter.

	Social bakgrund och ställning	Interaktion	Ideologi
Representativitet			
Heterogenitet			
Dimensionalitet			

Såväl makt- som elitbegreppet är mångtydigt och omtvistat. Det är därför väsentligt att inledningsvis ange utgångspunkterna för vår beskrivning av den svenska makteliten. Det är till att börja med uppenbart att det svenska samhället i likhet med andra samhällen har en maktelit i den enkla bemärkelsen att det vid varje bestämd tidpunkt finns en uppsättning aktörer med väsentligt mer makt över de för samhällsutvecklingen avgörande besluten än medborgaren i gemen. Vår analys syftar således inte till att konstatera förekomsten av en sådan maktelit utan till att fastställa de egenskaper som utmärker den.

Det är vidare uppenbart att makteliten i vissa avseenden inte är enhetlig. För det första är Sverige ingen enpartistat. Flera partier konkurrerar om den politiska makten. För det andra är poli-

tikernas makt kringskuren på såväl konstitutionella som andra grunder. Många av de viktiga besluten fattas, eller påverkas, av aktörer utanför de politiska institutionerna. När vi ställer frågan om huruvida den svenska makteliten kännetecknas av enhetlighet eller mångfald avser vi naturligtvis inte blotta förekomsten av en dylik formell rollfördelning. Vårt syfte är i stället att vid sidan därav fastställa i vilken utsträckning och i vilka avseenden ledare i olika positioner skiljer sig åt.

Det bör från början klargöras att vår uppgift bara låter sig påbörjas, inte slutföras. Skälen är både principiella och praktiska. Även med ovan angivna begränsningar finns det oändligt många sätt att precisera de olika fält som ryms i figur 3.1. Såväl det tillgängliga datamaterialet som textutrymmet är däremot begränsat. Det måste därför med nödvändighet bli fråga om ett urval.

Det empiriska underlaget hämtas huvudsakligen från maktutredningens elitundersökning *Svenska ledare*. Vissa av de resultat som presenteras i kapitlet har tidigare redovisats i maktutredningens huvudrapport (SOU 1990:44, 301–357). Andra resultat härrör från nya bearbetningar och presenteras här för första gången. Kapitlet avslutas med en diskussion om hur den svenska maktelitens karaktärsdrag förhåller sig till idealet om en handlingskraftig demokratisk rättsstat.

Maktutredningens elitundersökning

Maktutredningens elitundersökning genomfördes som en enkät ställd till ledande personer inom sju institutionellt baserade sfärer: politik, statsförvaltning, näringsliv, organisationsväsende, massmedia, vetenskap och kulturliv. Dessa har i flertalet fall i sin tur indelats i olika undergrupper (se tabell 3.1). En nivåavgränsning har därefter gjorts inom varje undergrupp. Alla befattningar eller positioner över denna nivå har inkluderats. Slumpmässiga stickprov förekommer således ej.

Antalet positioner inom olika sfärer och undergrupper har i huvudsak bestämts med utgångspunkt från två olika bevekelsegrunder. Den ena tar sikte på analysmöjligheterna. Trots att det handlar om en totalundersökning är tanken om en statistisk felmarginal ändå i viss mån tillämplig. Urvalet har därför utformats så att de olika sfärerna och undergrupperna skall bli tillräckligt stora för att vid behov kunna särskiljas i analysen. Ett andra önskemål är att kriteriet för urvalstillhörighet skall vara så entydigt som möjligt. Inom varje undergrupp kan en mer eller mindre tydlig hierarki av positioner urskiljas. Men denna hierarki är sällan kontinuerlig. Ofta står valet mellan att inkludera samtliga positioner på

en viss nivå eller ingen. Antalet positioner kommer därför att i viss mån bero av var snittet praktiskt sett kan läggas.

Några absoluta riktlinjer för att vid urvalsdragningen väga de olika sfärernas och undergruppernas betydelse mot varandra finns naturligtvis inte. Att på förhand avgöra om politiken bör representeras av fler positioner än näringslivet eller om organisationer bör väga tyngre än förvaltning ter sig mycket vanskligt. Resultatpresentationen erbjuder emellertid en lösning. I flertalet fall redovisas skillnaderna mellan de olika sfärerna. Var och en kan därmed själv bedöma i vilken utsträckning deras numerära storlek inverkar på resultatet för urvalet som helhet.

Tabell 3.1. Maktutredningens elitundersökning: urvalssammansättning och svarsfrekvenser.

	Antal positioner	Procentandel svarande
Politik	**434**	**70**
Regering: Statsråd/statssekreterare/politisk chefstjänsteman	52	63
Riksdag: Viktigare uppdrag inom riksdagen	289	71
Partiorganisationer: Ledande företrädare för partiorganisation	93	73
Förvaltning	**516**	**68**
Regeringskansli: Rättschef/expeditionschef/enhetschef/motsv.	188	60
Centralförvaltning: Generaldirektör/överdirektör/motsv.	103	83
Länsförvaltning: Landshövding eller länsöverdirektör	25	80
Rättsväsende: Ledande befattning inom rättsväsendet	97	66
Försvar: Chef för större enhet eller förvaltningsmyndighet	53	81
Svenska kyrkan: Befattning som biskop eller domprost	27	74
Näringsliv	**606**	**48**
Statligt näringsliv: GD/VD/SO i affärsverk/offentligägt storföretag	119	56
Konsumentkooperation: Led. befattn. i konsumentkoop. org./företag	35	69
Lantbrukskooperation: Led. befattn. i lantbrukskoop. org./företag	57	75
Privat näringsliv: VD/SO i privatägt storföretag	395	36
Organisationer	**402**	**66**
Fackliga organisationer: Ledande företr. för centralorg./förbund	103	73
Näringslivsorganisationer: Ledande företr. för centralorg./förbund	124	41
Kommun-/landstingsförbund: Ledande förbundsföreträdare	27	89
Övriga organisationer: Ledare för annan viktigare organisation	148	77
Massmedia	**185**	**56**
Dagspress: Chefredaktör/redaktionschef för/vid större dagstidning	91	57
Etermedia: Chefsbefattning inom SR, STV ellerTV3	48	58
Övrig press: Chefredaktör för större tidskrift	46	50
Vetenskap: Rektor/chef för universitet/högskola/forskningsråd/motsv.	**128**	**62**
Kultur	**275**	**36**
Kulturinstitutioner: Chef för större kulturinst./kulturföretag	73	59
Kulturpersonligheter: Ställning som ledande kulturpersonlighet	202	27
Totalt	**2 524**	**58**

Som framgår av tabell 3.1 omfattar urvalet totalt 2 524 positioner. Bakom dessa döljer sig emellertid inte lika många individer. Vissa personer innehar mer än en av de positioner som berättigar till en plats i urvalet. Antalet individer blir därför något lägre än antalet positioner (2 100).

Till grund för undersökningen ligger tanken att makten i det moderna samhället i huvudsak vilar på en uppsättning institutionellt baserade roller. I enlighet med denna tanke är det positionerna snarare än individerna som utgör undersökningens primära analysenheter. Personer som innehar flera toppositioner kommer därför att i analysen väga tyngre än de som bara innehar en enda.

Undersökningens fältarbete ombesörjdes av statistiska centralbyrån och pågick under perioden juni 1989 till februari 1990. Huvuddelen genomfördes under sommaren 1989. Svarsfrekvensen uppgår till 58,3 procent räknat på antalet positioner (59,5 procent baserat på antalet individer). Siffrorna är något lägre än vad som normalt kan förväntas vid en motsvarande undersökning riktad till ett slumpmässigt urval av den vanliga befolkningen. Jämfört med liknande elitundersökningar i andra länder ligger svarsfrekvensen på en mellannivå. Som framgår av tabell 3.1 finns systematiska variationer i andelen svarande mellan olika sfärer och undergrupper. På många håll är svarsfrekvensen god eller acceptabel. Men i några fall är bortfallet betydande. De undergrupper som uppvisar den lägsta svarsfrekvensen är privat näringsliv, näringslivsorganisationer och kulturpersonligheter.

Den beskrivning av undersökningens utformning som ovan givits är av utrymmesskäl begränsad. För en närmare redogörelse hänvisas till SOU 1990:44, 306–317.

Social bakgrund och ställning

Resultaten från den internationella forskningen om makteliter är i två avseenden entydiga: a) elitens sociala karaktärsdrag speglar inte befolkningens och b) avvikelserna går i en förutsägbar riktning. Att detta även gäller den svenska makteliten är ställt utom allt tvivel. Den intressanta frågan är således inte om det föreligger skillnader mellan eliter och befolkning, eller vilken allmän tendens dessa skillnader har, utan hur stora de är.

Tabell 3.2 ger oss möjlighet att besvara denna fråga med avseende på nio olika sociala karakteristika. I ett tionde fall, rörelsebakgrund, saknas direkt jämförbara befolkningsdata. Inte desto mindre torde det vara av intresse att även i denna bemärkelse beskriva den svenska maktelitens beskaffenhet.

Att på ett rättvisande sätt mäta och jämföra avvikelser mellan elit och befolkning kan i förstone synas vara en tämligen enkel

uppgift. Så är dock inte riktigt fallet. Beroende på vilket perspektiv som anläggs kan en och samma faktauppgift framstå i helt olika dager.

En av de allra första siffrorna i tabellen, den avseende elitens förmåga till självreproduktion, erbjuder ett utmärkt exempel. Den andel av makteliten där någon av föräldrarna (i praktiken så gott som alltid fadern) under uppväxttiden innehaft en ställning som skulle berättigat till en plats i eliturvalet uppgår till ca 7 procent. Är det mycket eller litet?

Räknat i antal procentenheter blir avvikelsen från befolkningsdata relativt blygsam. Även om sannolikheten för en vanlig medborgare att finna en förälder i makteliten är näst intill noll uppgår skillnaden ändå bara till sju enheter. Inte heller kan den stora majoritet av befolkningen vars föräldrar ej tillhört makteliten sägas vara särskilt kraftigt underrepresenterad. *Underrepresentationskvoten*, dvs. kvoten mellan befolkningsandel och elitandel för den underrepresenterade kategorin, stannar på 1,07 (beräkningsgrund: 99,95 / 93). En helt annan bild erhålls emellertid om man i stället riktar blicken mot den lilla minoritetens förmåga att reproducera sin ställning. *Överrepresentationskvoten*, dvs. kvoten mellan elitandel och befolkningsandel för den överrepresenterade kategorin uppgår till ca 70 (beräkningsgrund: 7 / 0,1). Multipliceras värdet av de båda kvoterna erhålls en uppskattning av hur många gånger större sannolikhet det finns för att inta en position i makteliten om man är bördig ur denna elit än om man inte är det. Svaret är: ca 75 gånger större (beräkningsgrund: 1,07 · 70).

Den svenska adeln bidrar med ytterligare ett exempel på perspektivvalets betydelse. Även om ståndssamhällets privilegier sedan länge är avskaffade och adeln bara utgör en bråkdel av den samlade makteliten (2,4 procent) är adelskapets betydelse ändå fullt skönjbar. Sannolikheten att en person av adlig börd når en elitposition är omkring åtta gånger större än för en ofrälse.

Dessa betraktelser fäster uppmärksamheten på det faktum att den enkla skillnaden räknat i antal procentenheter inte alltid ger en rättvisande bild av graden av över- respektive underrepresentation. Exempelvis kan invandrarbarn sägas vara underrepresenterade i makteliten i ungefärligen samma utsträckning som dem

Tabell 3.2. Maktelitens sociala bakgrund och ställning i jämförelse med befolkningens.

	Eliter (procentandelar)	Befolkning[a] (procentandelar)	Skillnad (procentenheter)	Överrepresentationskvot	Underrepresentationskvot
Förälder i makteliten?					
Nej	93	99,9	–7		1,07
Ja	7	0,1	+7	70 (ca)	
Faderns yrke					
Arbetare/lägre tjänsteman	19	49	–30		2,6
Lantbrukare	11	17	–6		1,5
Småföretagare	9	8	+1	1,1	
Tjänsteman på mellannivå	19	12	+7	1,6	
Högre tjänsteman[b]	42	14	+28	3,0	
Av adlig släkt?					
Nej	97,6	99,7	–2		1,02
Ja[c]	2,4	0,3	+2	8 (ca)	
Rörelsebakgrund					
Inom arbetarrörelsen	10	—	—	—	—
Blandad	10	—	—	—	—
Ingen	34	—	—	—	—
Inom borgerligheten	46	—	—	—	—
Uppväxtort					
Landsbygd/mindre samhälle	38	59	–21		1,6
Stad/storstad	62	41	+21	1,5	
Ålder					
18–43 år	10	47	–37		4,7
44–64 år	82	30	+52	2,7	
65–	8	23	–15		2,9
Kön					
Kvinna	14	51	–37		3,6
Man	86	49	+37	1,8	
Invandrarbakgrund[d]					
Själv invandrat	4	9	–5		2,2
Invandrarbarn	3	5	–2		1,7
Ingen invandrarbakgrund	93	86	+7	1,1	
Utbildning					
Endast obligatorisk	4	33	–29		8,2
Mellannivå	26	55	–29		2,1
Akademisk examen	70	12	+58	5,8	
Hushållets årsinkomst före skatt					
En halv miljon eller mindre	9	99,1	–90		11,0
Mellan en halv och en miljon	49	0,8	+48	60 (ca)	
Över en miljon	42	0,1	+42	400 (ca)	

[a] Med befolkning avses i Sverige bosatta personer som uppnått 18 års ålder. Källor för befolkningsdata: Ålder, kön, inkomst (*Statistisk Årsbok 1991*); faderns yrke, uppväxtort, invandrarbakgrund, utbildning (maktutredningens medborgarundersökning); adelskap (riddarhuset); förälder i makteliten (uppskattning baserad på demografiska data).
[b] Inkluderar även ledare för större företag samt vissa egenföretagare med kvalificerad utbildning, t. ex. läkare och advokater med egen praktik/byrå.
[c] Inkluderar ingifta kvinnor.
[d] Personer i eliturvalet med fast bosättning utomlands ingår ej i procentbasen.

som tillbringat sin uppväxt på landsbygden eller i ett mindre samhälle. Underrepresentationskvoten uppgår till 1,7 respektive 1,6. Däremot är skillnaden räknad i antal procentenheter ca 10 gånger större i det senare fallet än i det förra. Att så är fallet är inte oväsentligt men speglar framför allt de berörda kategoriernas *numerära vikt* snarare än graden av underrepresentation.

Tabell 3.2 ger vid handen att den sociala klyftan mellan elit och befolkning i många fall är avsevärd. Barn till högre tjänstemän är kraftigt överrepresenterade i eliten, barn till arbetare och lägre tjänstemän nästan lika kraftigt underrepresenterade. De äldre och i än högre grad de unga är mycket svagt företrädda. Hela 82 procent av makteliten befann sig vid det aktuella mättillfället i intervallet 44–64 år. Andelen kvinnor i 1989 års maktelit uppgick till 14 procent, dvs. mindre än en tredjedel av befolkningsandelen. Omkring 70 procent av eliten har avlagt akademisk examen. Bara 12 procent av befolkningen har motsvarande utbildningsnivå. Över 40 procent av eliten uppgav sig 1989 ha en hushållsinkomst före skatt överstigande en miljon kronor. Bara några promille av befolkningen nådde vid den aktuella tidpunkten över denna gräns.

Det har i debatten stundom hävdats att folkrörelserna är av särskilt stor betydelse för den svenska maktelitens reproduktion. I synnerhet har denna idé kommit att betonas i fråga om arbetarrörelsen vars starka kontinuitet anses ha lett till uppkomsten av en politisk klass. Arbetarrörelsen påstås bilda en mer eller mindre sluten värld med stor förmåga till internreproduktion (Isaksson 1986).

Även om direkt jämförbara befolkningsdata saknas torde den grundläggande tanken vara riktig. Hög organisationsaktivitet i hemmiljön ökar sannolikt möjligheten att vinna insteg i makteliten. Emellertid är detta knappast någon för arbetarrörelsen specifik företeelse. Ledande vänsterpartister, socialdemokrater och LO-företrädare utmärks inte av att organisationsaktiviteten i föräldragenerationen är högre än bland övriga delar av makteliten. Däremot avviker de i så måtto att deras rörelsebakgrund inte är ensidigt borgerlig utan mera blandad. Som framgår av tabell 3.2 har eliten som helhet ett dominerande inslag av borgerlig rörelsebakgrund.[2]

Tabell 3.3. Social bakgrund och ställning bland olika makteliter (procentandelar).

	Politik	Förvaltning	Näringsliv	Organisationer	Massmedia	Vetenskap	Kultur
Stammar ur makteliten	5	7	10	2	13	13	4
Fadern högre tjänsteman	28	49	50	32	51	46	52
Av adlig släkt	2	2	3	2	4	1	5
Rörelsebakgrund: B – A[a]	31	41	42	28	30	50	39
Uppväxt i stad/storstad	52	67	57	65	73	64	75
I åldern 44–64 år	75	89	86	74	71	85	70
Man	69	89	99	87	85	93	77
Saknar invandrarbakgrund	93	95	95	90	90	95	89
Akademisk examen	55	91	75	58	50	97	63
Årsinkomst över en miljon[b]	22	34	86	40	31	40	32

[a] Avser procentandel med borgerlig rörelsebakgrund minus procentandel med arbetarrörelsebakgrund.
[b] Avser hushållets inkomst före skatt.

Frågan är nu om det mönster som framtonar i tabell 3.2 också är enhetligt eller om det föreligger systematiska skillnader mellan eliter inom olika sfärer. Svaret är både och. Som framgår av tabell 3.3 föreligger enhetlighet i den bemärkelsen att samtliga eliter avviker från befolkningen i samma riktning i alla de nio avseenden där en direkt jämförelse med befolkningsdata låter sig genomföras. Men vid sidan därav kan även väsentliga skillnader observeras.

Sålunda rekryteras en väsentligt mindre andel av politikens och organisationsväsendets ledare ur högre tjänstemanna-hem än vad som är fallet inom andra sfärer. Dessa båda eliter utmärks, tillsammans med massmedia och kulturliv, också av att utbildningsnivån genomsnittligt sett är lägre än bland de övriga, av att andelen personer med invandrarbakgrund är något högre, av att åldersprofilen inte är riktigt lika starkt koncentrerad till intervallet 44–64 år samt av att borgerlig rörelsebakgrund inte är fullt lika

[2] Uppgifterna om rörelsebakgrund i tabell 3.2 bygger på en serie frågor om föräldrarnas organisationsaktivitet. En dimensionsanalys av svaren ger två huvuddimensioner varav den ena speglar aktivitet inom arbetarrörelsen och den andra inom borgerligheten. Vid klassificeringen har erfordrats att minst en förälder varit aktiv inom respektive rörelse för att rörelsebakgrund av motsvarande slag skall anses föreligga. För en närmare analys av rörelsebakgrund inom olika makteliter, se SOU 1990:44, 325–329.

dominerande. Men massmedia och kultur avviker samtidigt i exklusiv riktning genom en relativt sett hög koncentration av personer från högre tjänstemannabakgrund, av adlig släkt och uppvuxna i urban miljö. Förvaltning och vetenskap utmärker sig framför allt genom hög utbildningsnivå, en ovanligt koncentrerad åldersprofil, ett ovanligt blygsamt inslag av personer med invandrarbakgrund samt stark dominans för borgerlig rörelsebakgrund. I övriga avseenden återfinns dessa båda sfärer vanligen i mitten av fältet. Näringslivet delar flera av förvaltningens och vetenskapens särskilda kännemärken men finner också sin särprägel i den ovanligt höga inkomstnivån och den ovanligt låga andelen kvinnor. I båda fallen utgör politiken en tydlig motpol.

Redan denna summariska översikt ger vid handen att variationerna mellan olika eliter inte följer något endimensionellt mönster. Vilka elitgrupper som framstår som mest respektive minst exklusiva blir delvis beroende av vilket kriterium vi väljer. En närmare analys visar att mönstret låter sig sammanfattas med hjälp av tre dimensioner.[3]

Den första dimensionen, som kan ges beteckningen *reglerad befordringsgång*, anger vikten av att med rätt bagage ha kommit till rätt punkt på den långa marschen genom institutionerna.[4]

Den andra dimensionen, *sociokulturellt kapital*, fångar betydelsen av arvet från den urbana högreståndsmiljön:[5] verbal förmåga,

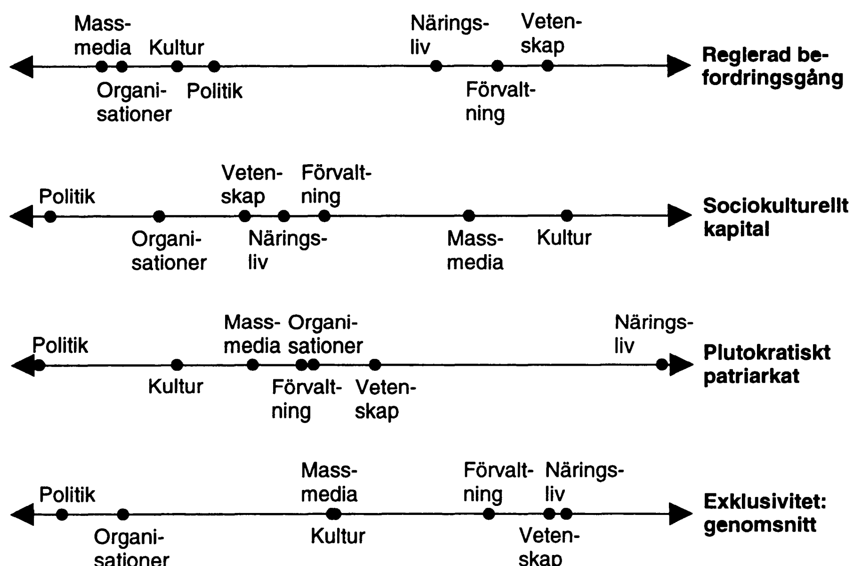
---

[3] Dimensionsanalysen genomfördes som en principalkomponentanalys baserad på de data som redovisas i tabell 3.3 (uttryckta med en siffras större noggrannhet). Variablerna utgjordes av tabellens rader och analysenheterna av dess kolumner. Antalet faktorer bestämdes med hjälp av Kaijsers kriterium. Den slutliga lösningen erhölls med hjälp av varimaxrotering. De tre faktorerna svarar sammantagna för 85 procent av den totala variansen varav 45 procent faller på den första, 31 på den andra och 24 på den tredje. För varje faktor konstruerades ett additivt index baserat på de standardiserade värdena av de variabler som nedan redovisas som indikatorer på respektive dimension. Faktorladdningen uppgår i samtliga dessa fall till minst 0,80. Ingen annan laddning uppnår samma nivå. Den variabel som anger procentandel elithärkomst kan inte entydigt hänföras till någon faktor och har därför lämnats utanför indexkonstruktionen.

[4] De fyra indikatorerna är: procentandel som har akademisk examen, befinner sig i åldersintervallet 44–64 år, saknar invandrarbakgrund samt har borgerlig rörelsebakgrund, i det sistnämnda fallet efter avdrag för den andel som har arbetarrörelsebakgrund.

[5] De tre indikatorerna är: procentandel vars far var högre tjänsteman, som är av adlig släkt samt uppväxt i stad eller storstad.

Figur 3.2. Grad av exklusivitet bland olika makteliter: tre dimensioner samt genomsnitt.



kulturintresse och kontaktnät. Den tredje och sista dimensionen, *plutokratiskt patriarkat*, speglar det starka sambandet mellan manligt kön, rikedom och ekonomisk makt.[6]

Med hjälp av dessa tre dimensioner kan nu skillnader och likheter mellan maktelitens olika sfärer sammanfattas (figur 3.2).[7] Vetenskap, förvaltning och näringsliv utmärks av relativt starka inslag av reglerad befordringsgång. Massmedia, organisationer, kultur och politik är i detta avseende mindre exklusiva. Sociokul-

[6] De båda indikatorerna är procentandel män samt procentandel som har en årlig hushållsinkomst överstigande en miljon kronor.

[7] De tre första skalorna i figuren sträcker sig från –1,4 till +1,9 den sista från –1,0 till +1,0. De olika sfärernas skalvärden har beräknats som medelvärdet av de standardiserade indikatorvärdena. Genomsnittsskalan kan beräknas antingen som medelvärdet av de tre dimensionerna eller som medelvärdet av de tio grundvariablerna. Det sistnämnda förfarandet har här använts. Båda tillvägagångssätten ger i allt väsentligt samma resultat.

turellt kapital är särskilt viktigt för rekryteringen till ledande positioner inom massmedia och kulturliv. Politiken utgör i detta avseende en motpol. Det plutokratiska patriarkatet hör främst hemma inom näringslivet. Återigen återfinns politiken i andra änden av skalan.

Även om flera dimensioner av social exklusivitet låter sig urskiljas kan det i beskrivande syfte vara meningsfullt att väga samman samtliga indikatorer till ett enda genomsnitt. När så skett placerar sig näringslivet vid den mest exklusiva polen närmast åtföijd av vetenskap och förvaltning. Politik och därnäst organisationsväsende utgör de öppnaste sfärerna. Massmedia och kulturliv besätter mittfältet.

En fråga som omedelbart infinner sig vid betraktandet av den svenska maktelitens sociala karaktär är hur den gestaltar sig vid en internationell jämförelse. Att besvara den frågan är inte helt enkelt. Det främsta skälet är helt enkelt att jämförbara uppgifter saknas. Bara ett fåtal studier med samma breda inriktning mot olika slags eliter som maktutredningens har genomförts i andra länder. Flera av dessa ligger åtskilliga år tillbaka i tiden. Därtill kommer problem med jämförbarheten i fråga om urvalssammansättning och mätmetoder.[8]

Dessa problem till trots kan tre allmänna slutsatser formuleras.[9] Den första är att den svenska makteliten i många viktiga avseenden liknar sina motsvarigheter i andra länder. Det låter sig inte – åtminstone inte med utgångspunkt från nuvarande dataläge – med någon säkerhet påstås att de sju elitgrupper som här

---

[8] Bland de utländska undersökningar som har en uppläggning som i sina huvuddrag liknar maktutredningens kan nämnas en jugoslavisk undersökning (Barton, Denitch & Kadushin 1973), en amerikansk (Alba & Moore 1978; Moore 1979, Barton 1985), en australisk (Higley, Deacon & Smart 1979) och en västtysk (Hoffman-Lange 1985; Hoffman-Lange, Neumann & Steinkemper 1985; Hoffman-Lange 1989). I Östeuropa har nyligen en större studie om elitrekrytering genomförts (se tidskriften *Theory and Society*, vol. 24, nr 5, oktober 1995). En tvärnationell undersökning, primärt inriktad på attityder till jämlikhet, är Verba m.fl. 1987. Ett annat tvärnationellt arbete, främst fokuserat på politik och förvaltning, är Aberbach, Putnam & Rockman 1981.

[9] De internationella utblickar som ges nedan baserar sig till viss del på uppgifter hämtade ur i föregående not nämnda arbeten. Bland övriga källor bör främst nämnas Norris & Lovenduski 1995, Norris 1996 samt, vad gäller uppgifter om svenska riksdagsledamöter, Esaiasson & Holmberg 1996.

urskilts generellt sett är vare sig mer eller mindre exklusiva än vad som normalt är fallet i andra utvecklade demokratier.

Den andra slutsatsen är att det finns åtminstone ett undantag från den regeln, nämligen politiken. På de flesta jämförbara områden visar sig den svenska politikereliten på nationell nivå vara mindre exklusiv än den i jämförbara länder utanför Norden. I fråga om bland annat andelen kvinnor, utbildningsnivå, eget tidigare yrke och faderns yrke är avståndet till befolkningen mindre än vad som normalt är fallet.

Den tredje slutsatsen är att den politiska eliten i Sverige också skiljer sig mer från övriga delar av makteliten än i andra länder. I exempelvis USA, Storbritannien och Frankrike överensstämmer politikernas sociala ställning och bakgrund i högre grad med andra elitgruppers.

Det är tänkbart att de två sistnämnda slutsatserna till viss del även gäller organisationsväsendets ledande företrädare. Det tillgängliga datamaterialet är dock i detta fall alltför bräckligt för att det med någon säkerhet skall kunna hävdas att så verkligen är fallet.

Vid sidan av dessa konstateranden finns det anledning att uppmärksamma ytterligare ett område där den svenska politikereliten framstår som internationellt sett särpräglad, nämligen vad beträffar inslaget av juridiskt utbildade personer. I många andra länder har en relativt sett mycket stor andel av de ledande politikerna just juristutbildning. I en jämförande studie av Storbritannien, Västtyskland, Italien, Nederländerna och USA (Aberbach, Putnam & Rockman 1981, 52) uppgick andelen juristutbildade inom den politiska eliten till i genomsnitt 25 procent (32 procent av dem som genomgått universitetsutbildning). I USA var andelen hela 46 procent (51 procent av de universitetsutbildade). Bland de svenska politikerna i maktutredningens elitundersökning hade bara 4 procent motsvarande utbildning (7 procent av dem som genomgått universitetsutbildning). I motsats till vad som är fallet i flertalet andra utvecklade demokratier har juridiken i modern tid inte utgjort någon central inkörsport för politisk verksamhet i det svenska samhället (jfr Holmström 1994).

En rostande järnlag

Av de många uttryck med tilläggsepitetet "järn" som forskningen om makteliter med tiden hunnit mynta tillhör "andrarkins järnlag" utan tvivel de mera träffande. När den amerikanske statsvetaren Robert Putnam formulerade "lagen" för två decennier sedan (Putnam 1976, 33–34) kunde han blicka tillbaka på ett halvsekel av kvinnlig rösträtt men utan kvinnorepresentation. I flertalet demokratiskt valda parlament höll sig andelen kvinnor runt 5 procent utan att visa minsta tillstymmelse till ökning. Statistiskt sett, skriver Putnam, utgör kvinnorna den mest underrepresenterade gruppen bland världens politikereliter. Dock fanns det redan då ett undantag, nämligen de nordiska länderna. I Putnams diagram svävar den svenska kurvan över kvinnorepresentationens utveckling ensam mot skyn som en stilla påminnelse om att det omöjliga kanske ändå är möjligt.

När maktutredningens elitundersökning genomfördes år 1989 hade kvinnorepresentationen i riksdagen hunnit stiga ytterligare, från Putnams rekordnivå på 21 procent till hela 38 procent. Resultatet för makteliter andra än den politiska var dock mindre imponerande. Andelen kvinnor stannade här vid 10 procent. Även denna siffra utgjorde ett framsteg i jämförelse med tidigare elitundersökningar i andra länder. Andelen kvinnor hade där varit så liten att den närmat sig det omätbaras gräns. Inte desto mindre gav den ytterligare skärpa åt bilden av den svenska politikereliten som ett dubbelt undantag, skild inte bara från politiska eliter i andra länder utan också från övriga elitgrupper i det svenska samhället. Även om det således fanns tecken på att andrarkins järnlag hade börjat korrodera var rostangreppet än så länge mycket begränsat.

Men vad hände sedan? För politikens vidkommande är svaret redan känt. Efter en liten tillbakagång vid valet 1991 har kvinnorepresentationen i riksdagen fortsatt att öka och ligger i skrivande stund på 43 procent. Hälften av statsråden är kvinnor. I båda fallen är siffrorna högre än i något annat land. Bland eliter andra än den politiska är dock faktaläget inte lika klart. Demokratirådet har därför genomfört en uppföljning av maktutredningens

undersökning i syfte att klarlägga hur kvinnornas ställning utvecklats i makteliten som helhet.[10]

Kriterierna för sammansättningen av 1996 års eliturval har i huvudsak varit desamma som för eliturvalet 1989. Dock har några förenklingar måst göras för att arbetet inte skulle bli alltför tidskrävande.[11] Självfallet har de modifierade kriterierna tillämpats såväl för 1989 som 1996 i syfte att göra materialet jämförbart över tid. Bortsett från att utvecklingen inom kultursfären bara partiellt kan belysas torde förenklingarna inte ha annat än en mycket marginell inverkan på de resultat som här redovisas. Noteras bör också att något bortfall ej förekommer i denna analys. Eftersom kön låter sig fastställas utan hjälp av enkätdata grundas resultaten på samtliga utvalda positioner.

Hur utvecklingen gestaltat sig framgår av figur 3.3. Figuren redovisar inte bara resultatet för eliturvalet som helhet (fetstil) och de sju institutionella sfärerna (kursiv) utan även för olika undergrupper (rak stil). Samtliga har ordnats med utgångspunkt från andelen kvinnor 1996.

Huvudtendensen är entydig. Kvinnornas ställning har stärkts inte bara inom politiken utan inom praktiskt taget samtliga områden. Alla de sju sfärerna uppvisar en mer eller mindre påtaglig ökning. Även när materialet bryts ned på undergrupper påträffas bara några enstaka nollor och ett enda minustecken i förändringskolumnen. Ironiskt nog drabbar det enda minustecknet

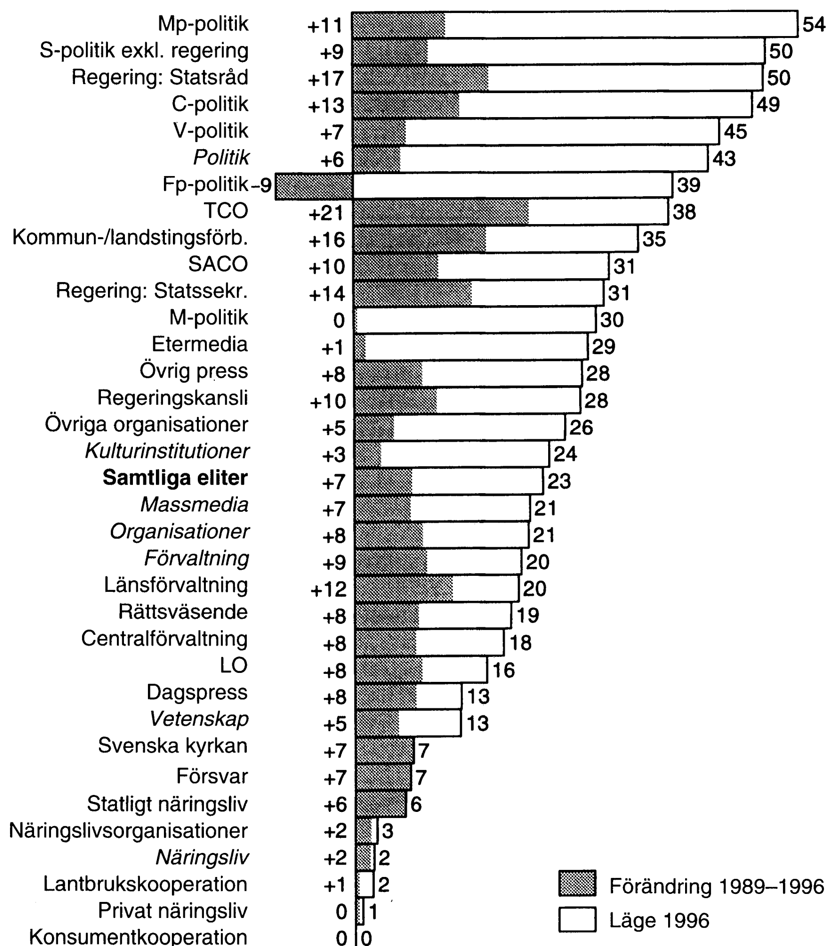
---

[10] Datainsamlingen har på demokratirådets uppdrag utförts av fil. kand. Lena Lundström, forskningsassistent vid statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

[11] Dessa förenklingar berör riksdagsurvalet (vilket omfattar hela riksdagen i stället för vissa bestämda riksdagspositioner), undergruppen privat näringsliv (vilket omfattar de 200 största börsföretagen i stället för samtliga privatägda företag över viss storlek) samt kultursfären (där urvalet av kulturpersonligheter bortfaller). Vid sidan av förenklingarna finns två skillnader mellan 1989 och 1996 års urval som inte innebär någon förändring av de grundläggande kriterierna men ändå innebär en avvikelse från den beskrivning av urvalet som tidigare givits (tabell 3.1 samt SOU 1990:44, 306–317). Den ena är att urvalet 1996 innefattar de svenska representanterna i EU-parlamentet samt ett fåtal högre EU-tjänstemän tillsatta av den svenska regeringen. Den andra är att de monetära gränserna för begreppet *större företag* (jfr SOU 1990:44, 311, not 23) har korrigerats för inflationen. Omsättningskriteriet har höjts från 2,5 miljarder för 1989 till 3,5 miljarder för 1996, balansomslutningskriteriet från 15 miljarder för 1989 till 20 miljarder för 1996 och kriteriet för eget kapital från 1 miljard för 1989 till 1,5 miljarder för 1996.

folkpartiet, ett av de partier som tidigast och starkast drivit jämställdhetsfrågorna. Det bör härvid noteras att fallet sker från hög nivå. År 1989 hade folkpartiet den bästa kvinnorepresentationen inom hela makteliten.

Figur 3.3. Kvinnornas ställning inom olika makteliter: Läget 1996 samt förändring under perioden 1989–1996 (procentenheter).



Med tanke på den förhållandevis korta tidsperiod som skiljer de båda mättillfällena är ökningen relativt stor. I makteliten som helhet har andelen kvinnor stigit med 7 procentenheter inom loppet av lika många år, från 16 procent 1989 till 23 procent 1996. Det innebär att förändringstakten för den samlade eliten varit näst intill lika hög som den var inom politiken under "det stora språnget" 1970–1988. Särskilt stora förändringar märks inom organisationsväsendet och förvaltningen där andelen kvinnor i det närmaste fördubblats. Ett historiskt genombrott kan noteras inom förvaltningen där två av manssamhällets huvudbastioner, försvaret och kyrkan, nu uppvisar de första sprickorna i muren. Visserligen finns det ännu inte vare sig någon biskop eller general av kvinnligt kön, men däremot såväl kvinnliga domprostar som inom försvarssektorn verksamma kvinnliga generaldirektörer.

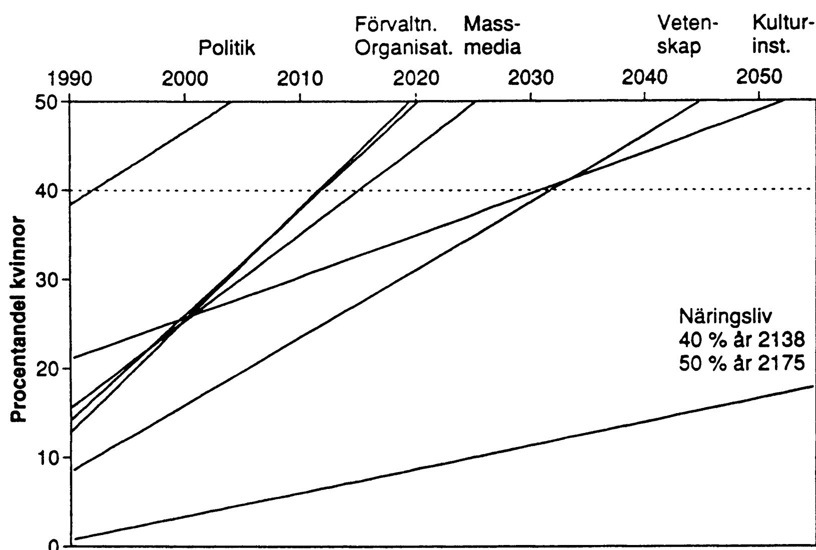
Inte helt oväntat återfinns såväl den minsta förändringen som den lägsta nivån inom näringslivet. Det är egentligen bara inom den statliga sektorn som det här går att spåra någon förändring överhuvudtaget. Näringslivet avviker numera lika kraftigt nedåt i fråga om andelen kvinnliga ledare som politiken avviker uppåt.

Hur mycket längre skall vi vänta...

Även om utvecklingstendensen för kvinnornas ställning i flertalet makteliter just nu ter sig relativt ljus är det omöjligt att med någon säkerhet säga hur framtiden kommer att gestalta sig. Inga segrar bör tas ut i förskott. Säkert krävs fortsatta ansträngningar för att inte utvecklingen skall stagnera eller till och med vända. Men med dessa reservationer i bakhuvudet kan det ändå vara värt att göra ett tankeexperiment. Om den nuvarande tendensen står sig, hur länge måste vi då vänta innan jämställdhetsmålet är nått?

Ett sådant tankeexperiment kräver vissa förenklingar. Bland annat har vi förutsatt en rätlinjig utveckling upp till 50-procentsnivån. Detta antagande är inte helt realistiskt. Det normala är snarast att utvecklingsförlopp följer samma rörelseschema som en pendel som rör sig från det ena ändläget till det andra: långsamt i början, snabbt i mitten, och åter långsammare mot slutet. Vi har också antagit att förändringstakten inom de olika sfärerna är homogen, vilket inte står i full överensstämmelse med våra data.

Figur 3.4. Utvecklingen mot jämställdhet inom makteliten: ett tanke-experiment.



De resultat som erhålls, givet denna utgångspunkt, redovisas i figur 3.4. Politikereliten har redan passerat "skamgränsen", 40 procent, och skulle med nuvarande hastighet nå full jämställdhet under de första åren av 2000-talet. Förvaltning och organisationer når 40-procentsgränsen strax efter år 2010 och 50-procentsnivån omkring år 2020, tätt följda av massmedia. Trögare går det för vetenskap och kulturinstitutioner om än av delvis olika skäl. Vetenskapen har ett skralt utgångsläge och en relativt maklig takt. Kulturinstitutionerna har en bättre startpunkt men rör sig än långsammare. Båda kan beräknas passera 40-procentsgränsen på 2030-talet. Full jämställdhet kan inte påräknas förrän på 2040-talet för vetenskapens del och 2050-talet för kulturinstitutionernas. Slutpunkten för den sista av de sju sfärerna, näringslivet, faller utanför diagrammet. Fortsätter man att dra linjen bort i periferin kommer man dock så småningom fram till att 40-procentsgränsen nås i mitten av 2100-talet och full jämställdhet först om två sekler.

Interaktion

”All makt i det svenska samhället utövas genom personliga kontakter.” Så skulle ett försök att formulera maktutövningens deskriptiva grundlag kunna inledas. Som alla kategoriska beskrivningar är påståendet naturligtvis en överdrift. Men frågan är om det också kan sägas vara en grov överdrift.

Få samhällsforskare torde förneka att personkontakter kan ha stor betydelse för hur makt skapas, upprätthålls och utövas. Trots denna grundhypotes tillhör dock maktens nätverk knappast de mera välutforskade områdena på samhällsvetenskapernas karta. En viktig orsak torde vara att terrängen är svårtillgänglig. Såväl de mättekniska som de analytiska svårigheterna är jämförelsevis stora. Det är först under de senaste två decennierna som den empiriska forskningen på allvar börjat studera de sociala nätverkens struktur, uppkomst och effekter. Även om viktiga insatser gjorts är detta ett område där diskrepansen mellan antalet frågor och antalet svar är ovanligt stor.[12]

En av de mest grundläggande frågorna handlar om hur stor roll personkontakterna egentligen spelar för möjligheterna att utöva makt. Ett bland flera sätt att besvara denna fråga är att föra den vidare till makteliten själv. I maktutredningens elitundersökning fick de tillfrågade själva ange vilken betydelse de tillmätte starka och goda personkontakter för möjligheterna att nå resultat inom det egna verksamhetsområdet.

Som framgår av tabell 3.4 råder på denna punkt en närmast öronbedövande samstämmighet. Över 80 procent anser personkontakterna vara av avgörande eller mycket stor betydelse för möjligheterna att få sin vilja fram. Så gott som ingen framför uppfattningen att de saknar betydelse. Skillnaderna mellan eliter inom olika sfärer är på denna punkt i det närmaste obefintliga. Intrycket av enighet består även efter en nedbrytning på undergrupper. Det är egentligen bara bland företrädarna för rättsväsendet som man kan skönja en något mindre utbredd, dock fortfarande stor, tilltro till personkontakternas betydelse.

---

[12] Bland de statsvetenskapliga studier i Sverige som uppmärksammat kontaktnätets betydelse och karaktär kan nämnas Larsson 1986, Petersson 1989 samt Esaiasson & Holmberg 1988 och 1996. För en översikt över de i politiskt hänseende särskilt relevanta delarna av den internationella nätverksforskningen, se Knoke 1990.

Tabell 3.4. Makteliters bedömning av personkontakternas betydelse för möjligheterna att nå resultat i den egna verksamheten.

	Politik	För-valtn.	När-ingsliv	Orga-nisat.	Mass-media	Veten-skap	Kultur	**Samt-liga**
Avgörande betydelse	41	35	45	41	48	42	41	**41**
Mycket stor betydelse	42	47	43	46	34	42	40	**43**
Ganska stor betydelse	14	13	11	12	14	14	13	**13**
Inte särskilt stor betydelse	3	3	0	1	4	2	5	**3**
Ingen betydelse alls	0	2	0	0	0	0	1	**1**
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	**100**

Frågeformulering: Enligt Din erfarenhet, vilken betydelse har starka och goda personkontakter för möjligheterna att nå resultat inom de områden där Du är verksam?

Nu behöver det naturligtvis inte vara så att den subjektiva bild makteliten förmedlar i alla avseenden överensstämmer med den som skulle erhållas med hjälp av mer objektiva metoder. Den samhällsvetenskapliga forskningen erbjuder flera exempel på att de studerade personernas egna bedömningar ibland skiljer sig från de slutsatser som på andra grunder låter sig dras.

Emellertid finns det i detta fall flera skäl att tro att den bild som ges huvudsakligen är korrekt. För det första är den enkätfråga den baserar sig på begränsad till erfarenheterna inom det egna verksamhetsområdet. Varje person utnyttjas således som källa endast med avseende på de förhållanden vederbörande själv kan överblicka, inte beträffande situationen inom makteliten i stort. Man kan därmed anta att de tillfrågade har ett relativt rikhaltigt faktaunderlag till grund för sin bedömning. För det andra kan aktörerna på denna punkt i hög grad antas skapa sin egen verklighet. Om en grupp individer tror att personkontakter är av stor betydelse kan de förmodas handla så att deras förväntningar infrias. Samtidigt erbjuder den vardag i vilken flertalet av maktelitens medlemmar lever en möjlighet till ständig prövning av huruvida den aktuella bedömningen fortfarande är korrekt. Slutligen pekar också de ännu ganska begränsade försök som gjorts att studera de objektiva relationerna mellan kontaktmönster, deltagande och inflytande på att samband av förväntat slag faktiskt föreligger.[13]

Med tanke på hur viktiga personkontakterna anses vara kommer

[13] För en översikt över denna forskning, se Knoke 1990, främst kapitel 3–6.

Tabell 3.5. Personkontakternas andel av arbetstiden bland olika maktеliter (genomsnittliga procentandelar).

	Politik	För-valtn.	Nä-ringsl.	Orga-nisat.	Mass-media	Veten-skap	Kultur	**Samt-liga**
Kontakter m. nära medarb.	38	44	45	39	48	40	40	**42**
Övriga kontakter	33	30	36	39	28	30	28	**33**
Sammanlagt	69	73	80	77	75	70	69	**74**

Frågeformulering: Ungefär hur stor del av Din arbetstid går totalt sett åt till kontakter med andra människor (sammanträden, samtal, telefonsamtal, brev eller andra slag av kontakter)?

det inte som någon överraskning att de också upptar en stor del av maktelitens arbetstid. Som framgår av tabell 3.5 avsätts i genomsnitt omkring tre fjärdedelar av arbetstiden för olika slag av direkt kommunikation med andra människor. Drygt 40 procent av tiden ägnas åt kontakter med nära medarbetare medan drygt 30 procent används för kontakter av mera utåtriktat slag. Återigen är skillnaderna mellan de olika sfärerna små, även om vissa variationer låter sig urskiljas.

Efter att på detta sätt ha etablerat den allmänna betydelsen och omfattningen av personkontakter bland maktelitens medlemmar är det nu dags att även resa frågan om kontaktmönstrets närmare beskaffenhet. Uppmärksamheten kommer här främst att riktas mot elitens interna interaktion. I elitundersökningen ingick en serie frågor som ger möjlighet att fastställa de undersökta personernas kontaktytor mot andra medlemmar av makteliten. Fyra olika slag av relationer uppmättes. De första tre avsåg förekomsten av verksamhetsrelaterad *kontakt, koalition* respektive *konflikt.* Den fjärde avsåg *privat umgänge.* För varje relationstyp gavs den svarande möjlighet att ange huruvida den aktuella relationen förelåg gentemot en eller flera ledare av visst slag.[14]

[14] Uppdelningen på ledarkategorier var relativt finfördelad. För varje relationstyp förelåg sammanlagt 116 olika möjligheter att markera den aktuella relationens förekomst. Ordalydelsen vid mätningen av de fyra relationstyperna var: ”Har i min verksamhet kontakt med ...”; ”Brukar – när det gäller de syften jag verkar för – erfara stöd från ...”; ”Brukar – när det gäller de syften jag verkar för – erfara motstånd från ...”; ”Umgås ibland privat med ...”. Beträffande den första relationstypen gavs också följande allmänna anvisning: ”En typ av fråga handlar om de kontakter Du har i Din verksamhet. Med kontakt avses personlig kontakt vid mer än något enstaka tillfälle. Det kan röra sig om telefon, brev, sammanträde eller annat slag av kontakt. Frågan avser alla områden där Du är verksam men innefattar inte privat umgänge.”

Tabell 3.6. Interaktion mellan och inom olika makteliter (procentandelar).

	Politik	Förvaltn.	Näringsliv	Organisat.	Massmedia[a]	Vetenskap	Kultur	**Medeltal**
Kontakt								
Inom den egna sfären	100	99	99	99	98	96	79	**96**
Med övriga i genomsnitt	80	75	70	76	73	65	53	**70**
Koalition								
Inom den egna sfären	98	95	88	96	76	81	66	**85**
Med övriga i genomsnitt	63	59	51	60	36	48	37	**51**
Konflikt								
Inom den egna sfären	98	36	19	65	27	13	19	**39**
Med övriga i genomsnitt	37	25	25	38	21	14	14	**25**
Laddning								
Inom den egna sfären	–1	58	68	31	50	68	47	**46**
Med övriga i genomsnitt	24	34	27	23	15	34	24	**26**
Temperatur								
Inom den egna sfären	98	66	53	80	46	47	43	**62**
Med övriga i genomsnitt	51	42	38	49	28	31	26	**38**
Privat umgänge								
Inom den egna sfären	92	89	90	72	90	65	60	**79**
Med övriga i genomsnitt	43	43	44	41	36	36	36	**40**

[a] Av undersökningstekniska skäl innefattar massmediasfären i detta fall endast ledande befattningshavare inom storstädernas dagspress, nyhetsbyråer samt etermedia.

En närmare analys av kontaktmönstret skulle här föra för långt. Även den grova översikt som presenteras i tabell 3.6 ger dock flera väsentliga upplysningar om nätverkets beskaffenhet. Tabellen anger för var och en av de fyra relationstyperna hur stor procentandel som har en relation av respektive slag med minst en annan företrädare för makteliten inom angiven sfär. Därtill redovisas även två härledda relationsmått, nämligen *laddning* och *temperatur*. Laddningen definieras som skillnaden mellan koalitions- och konfliktmåttet och kan i princip variera mellan –100 och +100. Positiva värden innebär att relationen i huvudsak är positivt laddad, dvs. att koalition är mera vanligt förekommande än konflikt. Negativa värden innebär motsatsen. Temperaturen, som kan variera mellan 0 och 100, definieras som summan av koalitions- och konfliktmåttet delad med två. Hög temperatur innebär att relationen är värderingsfylld, dvs. att det förekommer starka inslag av koalitionsbyggande och/eller konflikt. Låg temperatur innebär att sådana element saknas.

För vart och ett av de sex relationsmåtten anges dels värdet inom den egna sfären, dels värdet gentemot övriga sfärer i genomsnitt. Exempelvis innebär siffran 100 i tabellens övre vänstra hörn att 100 procent av de tillfrågade politikerna i sin verksamhet hade kontakt med minst en annan ledande politiker. Siffran 80 på raden nedanför anger att motsvarande kontakt mellan politiken och var och en av de övriga sfärerna i genomsnitt förelåg i 80 procent av fallen.[15]

Medeltalen i kolumnen längst till höger visar att kontakter av uppmätt slag är relativt vanligt förekommande. Naturligtvis förhåller det sig långt ifrån så att varje medlem av makteliten har kontakt med varje annan medlem av samma elit. Men över 95 procent har en verksamhetsanknuten kontakt med minst en ledande företrädare för den egna sfären och i 70 procent av fallen realiseras en förbindelse av samma slag mellan varje par av sfärer. Motsvarande siffror för personligt umgänge är något lägre, 79 respektive 40 procent, men markerar ändå tydligt att sammanträdesrummet inte utgör maktelitens enda mötesplats.

Vidare kan konstateras att nätverket i allmänhet är såväl tätare som hetare inom de olika sfärerna än mellan dem. Samtliga de fyra grundläggande relationstyperna företer högre värden i det förra fallet än i det senare. Differenserna är dock inte helt symmetriska. Skillnaden i koalitionsbenägenhet är större än den i konfliktbenägenhet. Detta indikerar att relationerna inom respektive sfär inte bara är tätare och hetare utan också mer positivt laddade än dem mellan sfärerna. Ett sådant positivt överskott kan förväntas öka möjligheterna för sfären att vid behov uppträda med enad front gentemot yttervärlden.

Vid sidan av dessa allmänna observationer kan även intressanta skillnader mellan de olika sfärerna noteras. Exempelvis uppvisar politiken såväl ett något tätare internt nätverk som en något bredare kontaktyta gentemot andra sfärer än vad som genom-

[15] Relationerna inom en sfär kan bara mätas på ett sätt, nämligen genom att man frågar dess företrädare, exempelvis politiker, om deras förhållande till andra politiker. Relationerna mellan sfärer, exempelvis mellan politik och förvaltning, kan däremot mätas på två sätt: genom att man frågar politikerna om deras förhållande till tjänstemännen samt genom att man frågar tjänstemännen om deras förhållande till politikerna. I det senare fallet har här det genomsnittliga värdet av de båda måtten använts.

snittligt är fallet. Detta gäller såväl i fråga om verksamhetsrelaterade som privata kontakter. Framför allt är det dock i två andra avseenden som politiken framstår som särpräglad. För det första är dess relationer hetare, såväl internt som i förhållande till andra sfärer. För det andra är detta den enda sfär där laddningen hos de interna relationerna är mindre positiv än hos de externa. Mönstret indikerar att politiken i högre grad än andra sfärer utgör en arena för maktkamp snarare än en aktör med förmåga till enhetligt uppträdande gentemot yttervärlden.

Den sfär som i dessa avseenden mest liknar politiken är organisationsväsendet. Även här är temperaturen relativt hög och laddningen hos de interna relationerna bara aningen mer positiv än hos de externa. Däremot företer näringslivet inga likartade kännetecken, trots att även denna sfär utmärks, eller i alla fall är tänkt att utmärkas, av stark intern konkurrens. Tvärtom ligger den interna temperaturen under den genomsnittliga nivån samtidigt som den interna laddningen är starkt positiv. Av relationsmönstret att döma är således näringslivet en sfär präglad av relativt stor intern harmoni och därmed stor förmåga till enhetligt uppträdande gentemot andra parter.

Sammanfattningsvis kan konstateras att makteliten tillmäter personkontakter mycket stor betydelse samt att den avsätter en stor del av sin arbetstid för sådana kontakter. Skillnaderna mellan olika elitgrupper är i dessa avseenden små. En icke oväsentlig del av kontakterna riktar sig mot andra företrädare för makteliten. Även här finns vissa gemensamma nämnare mellan eliter inom olika sfärer. Exempelvis är det interna relationsmönstret inom respektive sfär generellt sett tätare och mer positivt laddat än det mellan sfärerna. Denna likhet innebär samtidigt en olikhet i så måtto att varje sfär uppvisar ett relativt distinkt nätverk. Även vad beträffar karaktären hos dessa nät föreligger väsentliga skillnader. Politiken och i någon mån även organisationsväsendet uppvisar relativt heta relationsmönster med starka inslag av intern konflikt. Näringslivets nätverk är svalare och mer harmoniskt. Slutligen kan noteras att relationsmönstret inte är endimensionellt. Även om någon dimensionsanalys ej redovisats förhåller det sig ingalunda så att närhet och avstånd mellan olika eliter låter sig fångas med hjälp av en enda skala.

Ideologi

Det tredje och sista huvudelementet i vårt porträtt av den svenska makteliten är dess åsiktsmönster, dess ideologi. Ett sätt att i detta avseende karakterisera eliter är att undersöka deras ställningstagande i olika politiska sakfrågor. Tabell 3.7 kontrasterar uppfattningarna hos eliter och befolkning i sammanlagt 17 sådana frågor. Såväl eliternas som befolkningens uppfattning redovisas med hjälp av balansindex, dvs. andelen positiva till det förslag som anges av frågetexten minus andelen negativa. Måttet kan i princip variera från –100 till +100. Skillnaden mellan elit och befolkning kan sålunda röra sig mellan –200 (om eliten är maximalt negativ och befolkningen maximalt positiv) och +200 (om förhållandet är det motsatta).

Som framgår av tabellen ligger de observerade skillnaderna långt ifrån dessa extremvärden. I tre av de undersökta frågorna fanns vid undersökningstillfället ändå en relativt klart markerad skillnad mellan elit och befolkning, nämligen med avseende på förslaget att införa sex timmars arbetsdag (befolkningen mer positiv), ta emot färre flyktingar (befolkningen mer positiv) samt sänka skatten på höga inkomster (eliten mer positiv). I dessa tre fall placerar sig också samtliga sju elitgrupper på endera sidan om befolkningen. I de flesta frågor är dock skillnaderna av mindre omfattning och de olika sfärerna ej entydigt grupperade på samma sida av befolkningen. Skiljelinjen mellan ”dom där uppe” och ”dom där nere” är vanligen ganska svagt markerad.

De skillnader som finns följer dock ett ganska regelbundet mönster. I de frågor som rör omsorgen om de sämst ställda – invandrare, flyktingar, u-hjälp och sociala bidrag – intar eliten en mer generös hållning än befolkningen. Inom miljöområdet ställer sig eliten mer positiv till kärnkraft och mer negativ till åtgärder för att begränsa privatbilismen. Beträffande förslag som syftar till att reducera det statliga och kollektiva inflytandet – exempelvis genom att minska den offentliga sektorn, privatisera sjukvården, sälja statliga företag och avskaffa löntagarfonderna – har eliten i allmänhet en mer positiv inställning. Frågan om reklam-TV utgör här ett undantag. Inställningen till skatteskalor och inkomstskillnader visar slutligen att eliten ställer sig mer negativ till åtgärder

Tabell 3.7. Makteliters uppfattningar i politiska sakfrågor i jämförelse med befolkningens (balansindex).

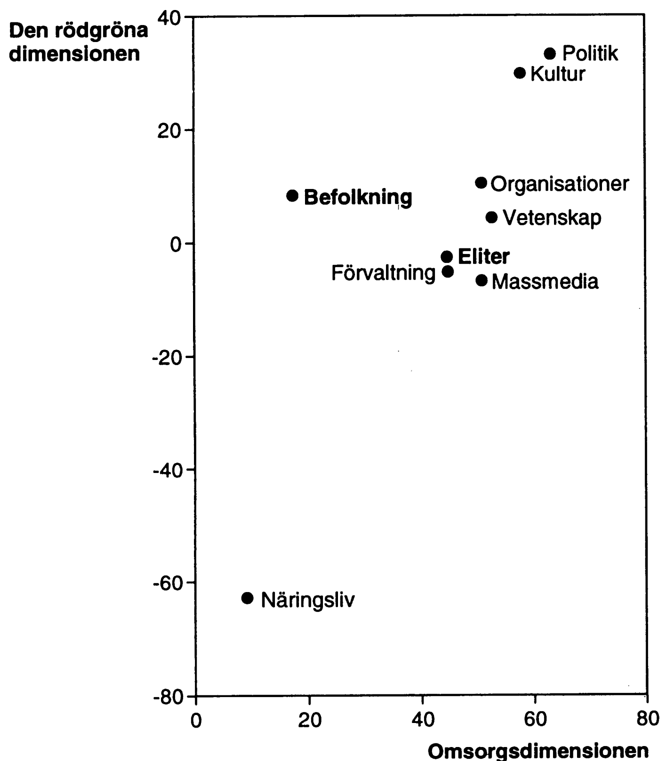
	Eliter	Befolkning[a]	Skillnad
Införa sextimmars arbetsdag för alla förvärvsarbetande	–41	+28	–69
Ta emot färre flyktingar	–67	–6	–61
Sänka skatten på höga inkomster	+33	–27	+60
Öka det ekonomiska bidraget till invandrarna så att de kan bevara sin egen kultur	+17	–27	+44
Behålla kärnkraften, även efter år 2010	+19	–10	+29
Minska den offentliga sektorn	+24	–4	+28
Stoppa privatbilismen i innerstäderna	+12	+38	–26
Minska inkomstskillnaderna i samhället	+17	+41	–24
Bedriva mer av sjukvården i privat regi	+36	+17	+19
Minska u-hjälpen	–67	–49	–18
Sälja statliga företag och affärsverk till privata köpare	+19	+5	+14
Minska de sociala bidragen	–20	–7	–13
Tillåta reklam i svensk TV	+32	+40	–8
Avskaffa löntagarfonderna	+28	+24	+4
Ansöka om medlemskap i den Europeiska Gemenskapen (EG)	+28	+26	+2
Minska försvarsutgifterna	–23	–23	0
Bygga fler barndaghem	+52	+52	0

[a] Uppgifterna om befolkningen baserar sig på 1988 års valundersökning.

för ekonomisk jämlikhet än befolkningen. Här bör dock samtidigt noteras att den svenska eliten i en tvärnationell studie befunnits vara mer jämlikhetsinriktad än den amerikanska och japanska (Verba m.fl. 1987). Det är också tänkbart att den tidsperiod om ca ett år som skiljer elit- och befolkningsdata i detta fall påverkat resultat (se SOU 1990:44, 340–341).

En dimensionsanalys av inställningen till de 17 sakfrågorna inom eliturvalet visar att hela åsiktsmönstret låter sig reduceras till endast två dimensioner, eller rättare sagt en och en halv eftersom de båda dimensionerna dessutom har ett relativt starkt inbördes samband (se SOU 1990:44, 342–344). Den första, som kan ges beteckningen den rödgröna dimensionen, fångar inställningen i de tolv frågor som behandlar statligt eller annat offentligt inflytande, jämlikhet, miljö, försvar och EU. Den andra, som kan kallas omsorgsdimensionen, speglar uppfattningen i de frågor som behandlar flyktingar, invandrare, u-hjälp, sociala bidrag och barndaghem.

Figur 3.5. Placering längs två åsiktsdimensioner för makteliter och befolkning (genomsnittligt balansindex).



Figur 3.5 redovisar eliternas och befolkningens placering längs de två dimensionerna. I omsorgsfrågorna företräder flertalet eliter en mjukare hållning än befolkningen. Enda undantaget är näringslivet. Längs den andra dimensionen ligger genomsnittet för hela eliturvalet något längre från den rödgröna ändpunkten än befolkningsgenomsnittet. Här finns dock en betydande spridning mellan olika elitgrupper. Mest rödgrön är politiken, närmast åtföljd av kulturen. Längst bort från den rödgröna änden återfinns näringslivets ledare.

Än större blir variationerna mellan olika elitgrupper när materialet bryts ner på undergrupper. De största klyftorna återfinns i många fall inom, snarare än mellan, de sju sfärerna. Främst gäl-

Tabell 3.8. Partipreferenser bland makteliter och befolkning 1989.

	Vpk	S	C	Fp	M	Mp	Övriga	Summa procent
Politik	8	37	11	18	17	7	2	100
Förvaltning	1	48	4	23	22	1	1	100
Näringsliv	0	17	7	22	53	0	1	100
Organisationer	4	47	6	15	26	1	1	100
Massmedia	4	33	2	43	15	1	2	100
Vetenskap	0	47	3	36	14	0	0	100
Kultur	8	44	1	21	15	7	4	100
Eliter	4	38	6	22	26	3	1	100
Eliter exkl. politik	2	38	5	23	29	1	2	100
Befolkning	6	41	12	11	20	7	3	100

[a] Uppgifterna om befolkningens partipreferenser grundas på SCB:s partisympatiundersökningar i maj 1989 enligt redovisningen i *Statistiska meddelanden* Be 60 SM 8901, tabell 17.

ler detta politik och organisationsväsende, men även inom andra sfärer finns i flera fall tydliga skillnader.

En fråga som omedelbart infinner sig vid betraktandet av mönstret i figur 3.5 är om det speglar variationer i fråga om partisympati. Så är i stor utsträckning fallet. Emellertid finns också skillnader längs de båda sakfrågebaserade åsiktsdimensionerna som inte kan reduceras till en fråga om partipreferens. Politik och kultur utgör relativt radikala sfärer även med hänsyn tagen till partipolitisk inställning; näringsliv och förvaltning står för mer konservativa uppfattningar än vad fördelningen av partipreferenser ger oss anledning att vänta (se SOU 1990:44, 353–355). Eliter inom olika institutionella sfärer uppvisar således en åsiktsmässig särprägel vid sidan av de partipolitiska skiljelinjerna.

De uppgifter om partisympatier bland eliter och befolkning som redovisas i tabell 3.8 ger oss underlag för ytterligare ett par slutsatser. Om man bortser från den politiska sfären – vars sammansättning i fråga om partisympati väsentligen är ett resultat av urvalskonstruktionen – visar sig tre av partierna vara kraftigt underrepresenterade inom makteliten i jämförelse med den ställning de vid undersökningstillfället hade såväl i riksdagen som bland befolkningen. Bara 8 procent av eliten uppgav sympatier för antingen centerpartiet, miljöpartiet eller vänsterpartiet (då

vänsterpartiet kommunisterna) jämfört med totalt 24 procent i riksdagen och 26 procent i valmanskåren. Två andra partier, nämligen folkpartiet och moderata samlingspartiet, har däremot en jämförelsevis mycket stark ställning. Tillsammans svarar dessa båda partier för 52 procent av sympatierna bland eliter utanför politikerkretsen jämfört med 31 procent bland befolkningen vid motsvarande tidpunkt. Lite tillspetsat kan man säga att den svenska maktelitens politiska värld utgör ett trepartisystem. Socialdemokraterna, folkpartiet och moderata samlingspartiet står sammantagna för hela 90 procent av sympatierna bland eliter andra än den politiska.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det på flera punkter föreligger systematiska skillnader mellan elitens och befolkningens uppfattningar. Skillnaderna är dock sällan dramatiska. Dessutom är variationerna mellan och inom olika makteliter betydande. Med undantag för inställningen till omsorg om de svagaste grupperar sig eliterna ofta på skilda sidor om befolkningsgenomsnittet. Det råder knappast något tvivel om att den svenska makteliten kännetecknas av ett betydande inslag av åsiktskonkurrens. Samtidigt finns en påfallande homogenitet i fråga om tänkesätt. Även om det råder vitt skilda uppfattningar om vad som är en lämplig åsikt är enigheten om hur åsiktskombinationerna bör se ut mycket stor. Snart sagt varje fråga tenderar att fångas in i den bipolära motsättningen mellan vänster och höger.

Makteliten och demokratin

Vi har i detta kapitel försökt beskriva den svenska maktelitens karaktär i tre grundläggande avseenden: dess sociala bakgrund och ställning, dess interaktionsmönster och dess ideologi. Inom vart och ett av dessa tre områden har vi så långt möjligt strävat efter att systematisera våra iakttagelser med utgångspunkt från tre frågor. I vilken utsträckning och på vilket sätt avviker eliten från befolkningen? Vilka och hur stora skillnader finns mellan olika elitgrupper? I vilken omfattning och på vilket sätt bildar dessa skillnader ett mer övergripande mönster av närhet och avstånd? Vårt svar ger upphov till en ny fråga, nämligen hur den

svenska maktelitens karaktär förhåller sig till idealet om en handlingskraftig demokratisk rättsstat.

Den första komponenten i detta ideal fäster uppmärksamheten på medborgarstyrelsens kvalitet. Vår beskrivning ger vid handen att den svenska makteliten på denna punkt uppvisar tydliga brister. Den sociala exklusiviteten är betydande. Vissa åsikter och åsiktskombinationer hos befolkningen är också svagt företrädda inom elitskiktet.

Inte desto mindre måste slutbetyget i fråga om medborgarstyrelse bli tämligen positivt. De delar av makteliten där kraven på social representativitet gör sig gällande med särskild kraft, nämligen politik och organisationsväsende, är i väsentliga avseenden mindre exklusiva än andra eliter. Det kan också beläggas att den svenska politikereliten är mer öppen än i flertalet jämförbara demokratiska länder.

Viktiga framsteg har dessutom gjorts i riktning mot ökad öppenhet. Andelen kvinnor inom politiken närmar sig full jämställdhet. Demokratirådets undersökning av kvinnorepresentationens utveckling mellan 1989 och 1996 visar att avsevärda framsteg gjorts även inom andra elitgrupper. Ökningstakten inom makteliten som helhet är nu nästan lika hög som den tidigare varit inom politiken. Ytterligare ett steg i rätt riktning är riksdagens föryngring efter valet 1994.

Av betydelse för vår slutsats är också det åsiktsmönster som eliten uppvisar. Även om det finns exempel på att vissa åsiktsriktningar bland medborgarna talar med svag stämma inom elitskiktet finns också starka inslag av åsiktskonkurrens. Makteliten är väsentligt mer heterogen och representativ i fråga om sina uppfattningar än i fråga om sin sociala bakgrund. I ett av de fall där elitens uppfattningar systematiskt skiljer sig från befolkningens, nämligen i fråga om synen på svaga medborgargrupper, är det dessutom ingalunda självklart att elitens hållning skulle vara till nackdel för demokratin. Snarare står vi här inför ett av demokratiteorins olösta dilemman.

Om de egenskaper som kännetecknar den svenska makteliten i stor utsträckning är till gagn för medborgarstyrelsen är det långt ifrån självklart att samma slutsats kan dras vad rättsstaten beträffar. Det har allt sedan demokratins genombrott funnits en förtro-

endeklyfta mellan politiken – främst den socialdemokratiska politiken – å ena sidan och juridiken å den andra. Denna klyfta har tagit sig uttryck i en politisk ovilja mot att överlåta kontrollmakt i juridiska händer. Som en ledande socialdemokratisk politiker uttryckt saken: ”Det är inte vårt folk.”

Den som uttalade dessa ord hade förvisso helt rätt. Få jurister blir i Sverige politiker och än färre blir socialdemokratiska politiker. Juridiken har varit och är alltjämt ett fäste för konservativa värderingar. Det hade emellertid sannolikt varit lyckligare för den svenska rättsstaten om denna motsättning mellan politik och juridik ej funnits och juridiken därigenom kunnat åtnjuta en bredare legitimitet.

Vårt resonemang om rättsstaten fäster uppmärksamheten på att den heterogenitet inom makteliten som är en förutsättning för medborgarstyrelsen kan vara en nackdel med utgångspunkt från andra delar av vårt övergripande demokratiideal. Detta påpekande äger relevans även vad beträffar den tredje komponenten i vårt ideal, nämligen handlingskraft.

Även om begreppet samförstånd historiskt sett intagit en central plats i bilden av den svenska makteliten har detta samförstånd, då det funnits, sällan vilat på åsiktsmässig homogenitet eller starka sociala förbindelselänkar. Man har lyckats komma överens trots att klyftorna varit stora, inte därför att det funnits en grundläggande harmoni.

Grunden till den svenska samförståndsandan lades i en tid då den svenska makteliten genomgick en genomgripande omvandling. Demokratin förde nya grupper till makten inom politiken. Den industriella revolutionen åstadkom samma förändring inom ekonomin. Ingen av de båda nya eliterna hade kraft nog att ge sig in på den andres domäner. Båda var alltför upptagna med sina egna projekt i form av politiskt reformarbete respektive industrialisering. Den svenska elitstrukturen kom därför att karakteriseras av maktbalans snarare än maktsammanflätning (Glete 1991).

Så länge den svenska ekonomin fortsatte att växa, och politiken i stor utsträckning handlade om hur överskottet skulle omsättas i nya sociala reformer, fungerade denna modell tämligen väl. I ett läge där såväl ekonomi som politik ställs på svåra prov, och där båda tenderar att uppfatta den andra parten som ett hu-

vudproblem, är det emellertid långt ifrån säkert att den har förmåga att leverera den typ av beslut som erfordras.

Den svenska makteliten rymmer betydande klyftor i såväl åsiktsmässig som social bemärkelse. Inte minst finns ett stort avstånd mellan den politiska och den ekonomiska eliten. Såväl denna motsättning som de starka konflikterna inom den politiska sfären utgör inte den bästa grunden för hög beslutsförmåga och ett utfall till gagn för allmänintresset.

4 Ledarskap i en sektoriserad stat

Järntrianglar och sektorsnätverk

Den offentliga sektorns storlek och komplexitet har lett till en långtgående specialisering och arbetsdelning. Politiskt ledarskap utövas i praktiken inom avgränsade sektorer såsom jordbruk, utbildning, hälsovård, kommunikationer och försvar. En utvärdering av demokrati och ledarskap måste därför särskilt uppmärksamma dessa sektoriella beslutsarenor.

Maktdelningstanken tänktes i konstitutionell teori kunna förverkligas genom att statsmaktens olika uppgifter hålls isär. Den offentliga maktens institutioner delades ursprungligen upp efter lagstiftande, verkställande och dömande uppgifter. Den norska maktutredningen konstaterade att denna traditionella indelning förlorat i betydelse. De viktiga samarbets- och konfliktlinjerna går numera inte längs med utan tvärs igenom de enskilda institutionerna. Varje sektor har sina speciella spelregler och rutiner för problem- och konfliktlösning (Olsen 1978).

Politikens segmentering är praktiskt nödvändig för demokratins förverkligande, men ställer samtidigt demokratin inför svåra dilemman. Fördelen är att specialiseringen bidrar till att beslutsprocessen fungerar praktiskt. Olika intressen och berörda parter ges tillfälle att bidra med kunskaper och beslutsunderlag. Möjligheten att tidigt kunna förankra offentliga beslut hos olika samhällsgrupper underlättar genomförandet.

Nackdelen är att allmänintresset kan bli lidande. Nära kontakter mellan politiker och särintressen kan hämma en öppen och förutsättningslös debatt om olika handlingsalternativ. De sektorsvisa beslutsarenorna är ofta slutna för kritik, innovationer och insyn. Myndigheterna får svårt att fungera som oberoende granskare. De nära relationerna mellan sektorns aktörer leder till oklar rollfördelning. Politikerna riskerar att genom beroendeförhållanden bli särintressenas fångar.

Det finns betydande variationer mellan olika sektorer. Inom vissa politikområden är beslutsarenorna särskilt slutna. Ett extremfall utgörs av de järntrianglar som bildas av intresseorganisationer, parlamentariker och ämbetsmän inom avgränsade sektorer. Den statsvetenskapliga forskningen har i allmänhet betraktat järntrianglarna som negativa för demokratin. Deltagarna i en sluten krets binds samman av ömsesidiga lojaliteter och hindrar nya aktörer och idéer att medverka i utformningen av de politiska besluten. I dessa maktens instängda miljöer bildas lätt ett grupptänkande, ett mentalt grupptryck som visat sig ha allvarliga verkningar på bedömningsförmåga, verklighetsuppfattning och moraliskt omdöme (Janis 1972). Andra segment kan vara mer öppna. Dessa kan beskrivas som mer löst ordnade nätverk med relativt många inblandade parter, av vilka ingen har makt att utestänga någon annan från tillträde till beslutsarenan (Heclo 1978). De flesta beslutsdomäner befinner sig någonstans mellan järntriangelns och nätverkets ytterlägen.[1]

Att mäta demokratin i sektorspolitiken

Demokratirådets kriterier kan användas för att bedöma det demokratiska ledarskapet i ett segmenterat politiskt system. Frågan är om de valda politikerna kan uppfylla kraven på medborgarsty-

---

[1] Begreppet korporatism hänför sig till intresseorganisationernas samarbete med staten. Eftersom privata företag ofta ingår i sektorspolitiken använder vi inte begreppet korporatism. Åtskillig samhällsforskning har uppmärksammat politikens sektorisering. Såväl kvantitativa som kvalitativa metoder har använts. Det stora flertalet studier har koncentrerat sig på beslutsfattandet inom sektorerna och olika aktörers relativa inflytande (se t.ex. Jordan & Schubert 1992). Det har också gjorts försök att bestämma sektorernas omfattning och överlappning. Syftet har varit att kartlägga förhållandet mellan sakfrågor och aktörer (Laumann & Knoke 1987; Burstein 1991). Litteraturen om sektorspolitik har dock ägnat föga uppmärksamhet åt frågan om politiskt ledarskap. På senare år har forskningen främst undersökt frågan om hur sektorerna styrs (Yaffee 1995; Klijn, Koopenjan & Termeer 1995). Svårigheten att reformera slutna beslutsdomäner har omvittnats av såväl forskare som kommentatorer (Peterson 1993; Atkinson & Coleman 1992; Peterson, Rabe & Wong 1986; Feldt 1991; Stockman 1986). Få, om ens några, studier har uppmärksammat politikernas demokratiska roll och deras ansvar för att representera allmänintresset i det sektoriella beslutsfattandet. Förklaringen är den allmänna tendensen att likställa politiker med andra sektorsaktörer. Vår undersökning utgår från att politikerna har en särskild uppgift i beslutsprocessen.

relse, rättsstat och handlingskraft i en sektoriellt uppdelad beslutsprocess.

Ett demokratiskt krav på sektoriellt beslutsfattande är att de folkvalda politikerna inte bara kan välja mellan redan framlagda alternativ utan också har reella möjligheter att bestämma över vilka beslutsalternativen är och hur de skall utformas för att tillgodose allmänintresset. Detta innebär förvisso inte att andra aktörer skall förhindras att lägga fram förslag, men det viktiga är att särintressen inte manipulerar politikernas makt över dagordningen.

De folkvalda representanterna måste därför besitta en överblick över problembilden och ha tillgång till ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt. Politikerna behöver därför se till att de lyssnar till och förstår alla synpunkter. Berörda grupper måste släppas in i beslutsprocessen. Frivilliga organisationer, tjänstemän, privata företag, medborgargrupper och enskilda kan bidra med synpunkter. Beslutsarenorna måste därför uppfylla kravet på social representativitet. En öppen och kritisk diskussion om de politiska handlingsmöjligheterna kan befrämjas genom att politikerna i valrörelserna är beredda att argumentera för sina alternativ. Samtidigt är det viktigt att politikerna är lyhörda och beredda att ompröva sina ståndpunkter. En alltför låst och defensiv attityd inför väljarna riskerar att undergräva den demokratiska legitimiteten hos de politiska besluten.

För att demokratins krav på medborgarstyrelse skall kunna tillgodoses i en sektorsvis organiserad beslutsprocess krävs en väl fungerande opinionsbildning. Politikerna kan åstadkomma låsningar i debatten genom att göra ståndpunkter till frågor om politisk prestige. Journalisterna spelar stor roll genom sin makt att forma bilden av beslutsprocessen. När politiken skildras som en dragkamp eller en personkonflikt riskerar argument och sakskäl att hamna i bakgrunden. Olika parter måste själva ha möjlighet att inför offentligheten presentera och försvara sina ståndpunkter.

Det andra huvudkriteriet på ett demokratiskt styrelsesätt, rättsstaten, aktualiseras här främst genom kravet på maktdelning. För att den offentliga makten skall kunna kontrolleras regleras maktutövningen genom en tydlig och i förväg känd upp-

gifts- och ansvarsfördelning. Det finns därmed en betydande risk att den sektoriellt organiserade politiken suddar ut den traditionella maktdelningens roller och uppgifter. Den segmenterade beslutsprocessen är vanligen informell och oreglerad. Frånvaron av en ordnad beslutsprocess med en systematisk prövning av för- och nackdelar kan leda till att beslutens kvalitet försämras. Särintressen kan få ett oproportionerligt inflytande. Roller blandas samman och statens granskningsmakt försvagas. Den norska maktutredningen karaktäriserade systemet som en förhandlingsekonomi och blandförvaltning (Hernes 1978).

Ett demokratiskt system skall slutligen uppfylla kravet på handlingskraft. Enligt en vanlig uppfattning skulle den sektoriellt organiserade politiken här ha sin enda väsentliga fördel. Nackdelarna i form av dålig insyn och bristfällig rättsstat skulle uppvägas av att systemet i alla fall leder fram till beslut som kan genomföras.

Kravet på handlingskraft måste bedömas med utgångspunkt i politikernas möjligheter att överblicka och jämföra olika handlingsalternativ vad avser kostnader och nytta. Erfarenheten visar att sektorerna har lättare att expandera än att reducera de offentliga åtagandena. Det är enklare att samla olika berörda parter kring utgiftsökningar än besparingar. Den svåra uppgiften att prioritera och väga olika sektorskrav mot varandra kan endast lösas av politiker som har en helhetssyn på budgetläget och som under öppen debatt kan sammanväga motstridande anspråk på resursutnyttjande.

Sektorspolitikens svårigheter skall här illustreras med två fallstudier. De rör mycket skilda sakområden, men förenas av några viktiga gemensamma drag. Beslutsprocessen har lett till offentlig debatt och kritik, särintressen har beskyllts för att ha tillskansat sig särskilda fördelar och nya politiska aktörer har försökt att få ta del i diskussionen. Det första fallet är Dennispaketet, som här får illustrera svårigheten att fatta stora och långsiktiga beslut inom trafikpolitikens område. Det andra exemplet handlar om småviltsjakten, som ledde till en uppslitande konflikt i början av 1990-talet. Kapitlet avslutas med en kort redogörelse för socialförsäkringarnas beslutsarena och en allmän diskussion om demokrati och sektorspolitik.

Trafikpolitik

Trafikpolitikens beslutsdomän leder sina rötter tillbaka till långt före demokratins genombrott. Under århundradena utvecklades ett samarbetsmönster som i sina grunddrag varit anmärkningsvärt stabilt. Enskilda företagare har länge varit engagerade i samhällets transportsystem. Under 1900-talet bildades intresseorganisationer med syfte att föra fram sina egna frågor. Diskussionen inom sektorn har särskilt gällt ansvarsfördelningen mellan den offentliga och privata sektorn när det gäller att bygga och finansiera vägar och järnvägar; även fördelar och nackdelar med olika tekniska lösningar har stått högt på dagordningen.

Tanken att stora investeringar i infrastruktur kan befrämja industrialisering, sysselsättning och tillväxt har givit trafikpolitiken särskild tyngd. Trafikpolitiken under detta århundrade kom därmed att präglas av industrisamhällets värden och konfliktmönster. Mot slutet av 1960-talet började den officiella trafikpolitiken kritiseras av miljögrupper och regionala intressen. Under de senaste årtiondena har åtskilliga vägbyggen och trafikprojekt blivit föremål för protester från utomparlamentariska grupper.

Under 1980-talet fick trafikpolitiken ökad uppmärksamhet genom initiativ från European Roundtable of Industrialists och några andra företagskonsortier. Syftet var att få staten att engagera sig i stora infrastrukturinvesteringar. Ett exempel var Scandinavian Link, som avsåg att säkra transportförbindelserna från Oslo genom Sverige och Danmark till Hamburg. Ett hithörande projekt var Uddevallapaketet, fyra mil motorväg mellan Stenungsund och Uddevalla (Falkemark & Westdahl 1991). Frågan om en förbindelse över Öresund fick i detta sammanhang förnyad aktualitet. Både regeringen och flera företag satte igång undersökningar om trafiksituationen i storstadsområdena.

Erfarenheten visade att kommunerna och landstingen inte själva var kapabla att lösa trafikproblemen i de tre största städerna. Sveriges institutioner på lokal och regional nivå var uppenbarligen inte anpassade för satsningar av denna storleksordning. Kommunikationsministern klagade på svårigheten att åstadkomma helhetslösningar: ”En stor mängd olika kommunala, lands-

tingskommunala, statliga och andra organ och grupper företräder sina särskilda intressen" (dir. 1990:21, 106).

Sättet att lösa problemet var i ett avseende typiskt för svensk politik. Regeringen tillsatte tre erfarna män att leda förhandlingarna. Förhandlarna, en vardera för de tre storstäderna, gavs några få men avgörande begränsningar som utgjorde förutsättningar för ett statligt engagemang. De skulle uppnå tre mål: förbättra regionens miljösituation, öka tillgängligheten och skapa bättre förutsättningar för regionens utveckling. De fick mindre än ett år på sig för att genomföra uppdraget. Det klargjordes också att staten endast skulle stå för en del av slutnotan. Kommuner, landsting, företag och privatpersoner skulle genom avgifter tvingas bidra till finansieringen. Slutligen skulle förhandlarna "samarbeta med berörda statliga myndigheter, kommunala organ, landsting och näringsliv för att uppnå effektiva planerings- och organisationslösningar" (dir 1990:21, 107). Regeringen pekade alltså direkt ut vissa parter, men underlät att nämna andra som ändå kunde förväntas ha starka uppfattningar, såsom miljöintressen, byalag, bilägare, fackföreningsrörelsen och arbetsgivarorganisationer. Storstadsförhandlarna lade upp sitt arbete på i huvudsak samma sätt. Det bör påpekas att mansdominansen bland dem som deltog i processen var överväldigande. Förhandlingarna utmynnade i överenskommelser mellan socialdemokraterna och moderaterna; i Stockholm och Göteborg ingick även folkpartiet i kompromissen.

Förhandlingarna var effektiva och framgångsrika i det avseendet att de resulterade i överenskommelser baserade på de tre största partierna i storstadsområdena. Det skulle emellertid snart visa sig att det fortfarande återstod en lång väg fram till det praktiska genomförandet. I Göteborg vilade uppgörelsen på relativt bräcklig grund. Hela uppgörelsen kommer att omprövas. Malmöpaketet var mindre omfattande och därför lättare att genomföra, men ännu saknas alla erforderliga tillstånd och arbetet har än så länge inte påbörjats. Överenskommelsen i Stockholm, som tillkom under Bengt Dennis ledning, var särskilt komplicerad och omstridd. Det finns därför anledning att speciellt granska Dennispaketet.

Redan före starten av förhandlingarna om Stockholms trafik-

problem hade olika intressegrupper börjat mobilisera stöd för sina projekt. Stockholms Handelskammare agerade öppet; Svenska Vägföreningen arbetade främst bakom kulisserna; Österledskonsortiet bildades 1986 för att söka stöd bland politikerna (Falkemark 1994; Halldin 1995; Adeström 1995). Dessa parter var bland de första som bjöds in till förhandlingarna. Sedermera inkallades de politiska partierna var för sig till samtal för att diskutera sina åsikter om Stockholms trafik- och miljöproblem. Samtidigt började massmedierna uppmärksamma förhandlingarna. På grundval av överläggningarna med partierna formulerade förhandlarna ett förslag, som man förklarade vara odelbart. Därav följde benämningen Dennispaketet (Malmsten 1993). Partierna tvingades snabbt ta ställning till förslaget.

Missnöjet med förhandlingsprocessen spred sig till andra politiska områden. Flera intressegrupper började också organisera motstånd mot förslaget. Det blev därmed omöjligt att föra ett öppet och förutsättningslöst samtal om Stockholms trafikproblem. Positionerna låstes och det gick politisk prestige i ståndpunkterna. Både anhängare och motståndare hävdade att de hade folkopinionen på sin sida. Opinionsundersökningar beställdes fram. Bilägarna hotade att bilda ett eget politiskt parti och lanserade parollen ”inga biltullar, inget bilparti”. Miljörörelsen förklarade att den motsatte sig alla förslag om att bygga nya trafikleder. Kommunerna i Storstockholm började debattera frågan. Kommunfullmäktige i Ekerö deklarerade att man med alla lagliga medel skulle försöka stoppa Västerleden. I detta läge skulle politikerna kunnat försäkra sig om medborgarnas stöd genom en folkomröstning om Dennispaketet. Partierna som ställt sig bakom förhandlingsuppgörelsen föreslog dock inte denna möjlighet.

En preliminär överenskommelse undertecknades i januari 1991. Frågan är vad som uppnåddes med denna överenskommelse. De mest kontroversiella delarna av Storstockholms trafikpolitik – Österleden, bilavgifter och Västerleden – ingick inte. Brådskan förklaras av att den politiska klockan tickade på. Partierna som stod bakom paketet behövde visa att de kunnat komma överens för att regeringen skulle kunna ta upp finansieringen i budgeten. Partierna hoppades också att uppgörelsen skulle föra bort frågan från den stundande valrörelsen (Halldin 1995, 23). Strate-

gin blev framgångsrik i båda avseendena. Priset från demokratisynpunkt var emellertid högt. Praktiska och taktiska hänsynstaganden gavs högre prioritet än medborgarstyrelsens krav på förankring och offentlig debatt.

Förhandlingarna fortsatte efter höstens val och nya argument framfördes i debatten. De tre partierna kunde 1992 komma överens även om de tre återstående kontroversiella delarna. Turerna hade varit många och förhandlingsparterna stod länge långt ifrån varandra. En tillbakablick på åren 1990–1992 visar att det vid flera tillfällen såg ut som att en överenskommelse över huvud taget inte skulle vara möjlig. Det faktum att partiernas röststöd hade olika regional förankring gjorde kompromissen extra känslig. Drivkraften fram mot överenskommelsen kom heller inte i första hand från väljarna eller de politiska partierna utan från regeringen och det privata näringslivet. Båda satte partierna under press för att få fram en överenskommelse. Dennispaketet godkändes sedermera av riksdagen och regeringen. Flertalet, om än inte samtliga, kommuner har också accepterat avtalet.

Undertecknandet ledde emellertid inte till att trafikpolitiken försvann från Stockholms politiska dagordning. Nya och gamla intressegrupper bidrog till att Dennispaketet förblev omdiskuterat. Opinionsbildningen kom att likna kärnkraftsdebatten.

Det har nu gått över sex år sedan regeringen formulerade sina direktiv. Det första intrycket av beslutsamhet och handlingsförmåga har sedan länge bleknat. I dag är det en öppen fråga i vilken utsträckning paketet kommer att genomföras. Många delprojekt har fördröjts och det enda som synes klart är att skattebetalarna åren framöver kommer att belastas. Problemen har blivit alltmer komplicerade. De partier som ställde sig bakom paketet har också drabbats av interna konflikter, eftersom ståndpunkterna inte var tillräckligt väl förankrade bland medlemmarna.

Partierna har gjort flera försök att förbättra situationen. Ledningarna för partierna har lyssnat till kritiken och förbättrat förhandlingsgruppernas sociala representativitet. Stockholms stad och Stockholms läns landsting beslöt 1994 att öppna ett kommunikationskansli, ”Denniskansliet”. De har även börjat inbjuda berörda intressen att samarbeta om paketets framtida genomförande. Det är emellertid en obesvarad fråga huruvida dessa an-

strängningar är tillräckliga för att dämpa parternas politiska prestige och att bättre motsvara medborgarstyrelsens krav. Situationen präglas i mycket av en uppgivenhet bland såväl motståndare som anhängare. Många som är mot Dennispaketet upplever att de inte har blivit hörda. De som vill se projektet genomfört misströstar och nedslås av tvister, kostnadsökningar och politisk oförmåga (Rosenthal, Tamker & Åkerlund 1995).

Historien om Dennispaketet och dess motsvarigheter i Malmö och Göteborg ger viktiga lärdomar om politiskt beslutsfattande i det efterindustriella samhället. En central fråga är varför förhandlarna valde att lägga upp samtalen som de gjorde och varför kommun- och landstingspolitiker godtog begränsningarna i regeringens direktiv. Varför bedömde förhandlarna att det räckte med socialdemokratiska partiet, moderata samlingspartiet och folkpartiet för att bilda en hållbar majoritet? I ljuset av vår analys (kapitel 3) framstår det inte som någon tillfällighet, eftersom det är just dessa tre partier som är starkast företrädda i makteliten. Näringslivets investeringar var en viktig förutsättning för förhandlingsprocessen. Förhandlarna agerade helt i linje med regeringens önskemål då de prioriterade socialdemokraterna, moderaterna och folkpartiet som förhandlingsparter.

Dessa förhandlingar kan från demokratisynpunkt endast få godkänt om man utgår från en mycket snäv demokratiuppfattning. Detta slags elitkompromiss var vanligt förekommande för ett antal decennier sedan, och kan i själva verket sägas ha varit en hörnsten i den gamla svenska modellens beslutskultur. Det finns flera skäl till att den då så berömda förhandlingsmodellen inte längre är gångbar. Väljarna är i dag mindre auktoritetsbundna och accepterar inte längre självklart uppifrån kommande påbud. Ekologiska hänsyn har fått en mycket mer framskjuten plats och omöjliggör politiska lösningar som endast tillgodoser tillväxtintressena. Partiledningarnas ställning har blivit mer prekär och utrymmet för elitkompromisser har krympt.

Den gamla modellens demokratisyn kunde acceptera ett samförstånd som byggde på järntrianglar och grupptänkande. Dåtidens ledare bestämde över problembilden, avgjorde vilka aktörer som skulle delta i beslutsprocessen och slog fast vilka lösningar som skulle betraktas som de bästa för allmänheten.

En utvärdering grundad på demokratirådets kriterier utpekar flera problematiska punkter. Det kan på goda grunder ifrågasättas om kriterierna för medborgarstyrelse har tillgodosetts. Verkligheten befann sig långt från idealet om effektivt deltagande och jämlikhet i beslut; de som deltog i förhandlingsprocessen var föga representativa. Förutom centern, vänsterpartiet och Stockholmspartiet konsulterades inga av de politiska aktörer som företräder nya och alternativa synsätt i de förberedande samtalen; inga av dem ingick heller i de formella förhandlingarna. Allmänheten gavs föga information och ringa tillfälle till diskussion om innehållet. De stora partierna undvek en av regionens stora framtidsfrågor både i 1991 och 1994 års valrörelser. Möjligheterna att driva opinion och sondera folkmeningen utnyttjades inte; någon folkomröstning utlystes aldrig.

Även från rättsstatssynpunkt hade beslutsprocessen betydande brister. Trafikpolitiken visade sig vara präglad av en brist på klara roller och ansvarsförhållanden. Åtskilliga av det privata näringslivets aktörer uppträdde mer som politiska partier. De sökte väljarnas stöd och använde opinionsyttringar som argument för sina projekt. Opinionsundersökningar kom att fylla en viktig plats i propagandaarsenalen. Särintressen framställde sig i namn av folkopinionen som allmänintressets företrädare. Samtidigt som de ekonomiska intressena politiserades kom de folkvalda politikerna ofta att uppträda som särintressen. Partierna blev som företag (jfr Brunsson 1993). De undvek att i allmänna val underställa paketet folkopinionens dom. Flera politiker ingick också sedan gammalt i trafikpolitikens järntriangel. De problem som stod i förgrunden inom sektorns avgränsade världsbild stämde långt ifrån överens med partiprogram eller väljarkrav.

Myndigheternas roll kan också ifrågasättas. Vägverket uppträdde både som politiskt parti och särintresse. Frågan är om det ligger i ett ämbetsverks uppdrag att i kontroversiella politiska frågor försöka övertala folket, bland annat med hjälp av inhyrda mediekonsulter. Vägverket ingick också en allians med Vägföreningen; tjänstemän avstod från att kritisera Dennispaketet eftersom de befarade sanktioner (Ahlstrand 1995, 61). Därmed kunde myndigheten inte fylla sin uppgift som oberoende granskningsmakt. Gråzonen mellan den offentliga och privata sektorn

kan ha bidragit till uppluckringen av rollerna. Österleden AB, ett aktiebolag som bildats för att genomföra Österledsprojektet, köptes upp av Vägverket och blev därigenom en del av myndighetens fullföljande av Dennisöverenskommelsen. Genom uppköpet började flera personer från aktiebolaget att arbeta på Vägverkets bolag.

Ännu ett exempel på oklar rollfördelning gäller experter och journalister. Forskare från olika ämnen var engagerade i debatten för och mot överenskommelsen. Det var ofta omöjligt att avgöra om de argumenterade i kraft av sin ämnesexpertis eller om de utnyttjade sina akademiska titlar för att driva sina privata uppfattningar. Samma slags problem märktes i massmedierna.

Det kan möjligen göras gällande att dagens oklara ansvarsfördelning är en del av den offentliga sektorns pågående omvandling. Icke desto mindre är det angeläget att de offentliga besluten inte fattas på ett sådant sätt att de definierar bort politikernas möjligheter att vara politiker. En demokratisk ledare måste aktivt påta sig ansvaret att företräda allmänintresset. Vår fallstudie visar tydligt på behovet att stärka politikernas möjligheter att fylla denna viktiga uppgift.

Inte heller med utgångspunkt i kravet på handlingskraft kan Dennisförhandlingarna få godkänt betyg. Ingen av de inblandade parterna hade en fullgod översikt över de ekonomiska kostnaderna. Inte heller tycktes någon av dem vara angelägen att få fram ett sådant beslutsunderlag. Särintressenas kostnadsberäkningar ifrågasattes sällan. Den allmänna erfarenheten torde peka på att partsintressen har en stark benägenhet att underskatta kostnader och överskatta nyttan hos sina favoritprojekt (SOU 1993:16). Det saknades även andra slags konsekvensberäkningar. Svagheten att Dennispaketet inte givit tillräcklig uppmärksamhet åt miljöfrågorna togs också upp i regeringens proposition (prop. 1993/94:86). Kritiken över bristande miljöhänsyn framfördes också i remissyttranden och specialrapporter (Halldin 1995).

Denna fallstudie i sektorspolitik visar att politikernas ledarskapsförmåga lämnar mycket övrigt att önska. Fastän partierna själva var medvetna om trafikproblemen och var beredda att finna lösningar, tvingade regeringens ingripande partierna att acceptera en paketöverenskommelse som hade stora brister i eko-

nomiskt, politiskt och delvis även tekniskt avseende. Det faktum att beslutsprocessen grep över flera territoriella nivåer skapade sina särskilda problem. Regeringens tryck på förhandlarna att nå fram till snabba uppgörelser kan tolkas som ett tecken på effektivt ledarskap, men handlingskraften gick ut över lokal självstyrelse och medborgerlig förankring. Lokala politiker frestades att eftersätta medborgarstyrelse och maktdelning för ett ekonomiskt lockbete och löften om statliga bidrag.

Är nu Dennispaktet ett unikt fall eller är det vanligt att politiker faller för sektorspolitikens speciella risker? Dessvärre tyder forskningsläget på att Stockholm inte är ett undantag. Oklara roller och otydligt ansvar skapar problem för demokratin. Samtal och överenskommelser är en del av en levande demokrati, men den form av förhandlingskultur som utvecklas inom avgränsade sektorer har ofta stora nackdelar. Beslutsprocessen i frågor om stora infrastrukturinvesteringar visar att det kan vara vanskligt att tillgodose kraven på öppen och kritisk debatt. Målkonflikter döljs och kostnadsberäkningarna är bristfälliga (se även Falkemark & Westdahl 1991).

Lösningen på problemen är knappast att öka den statliga regleringen av infrastrukturpolitiken. Frågan är inte vad *staten* bör göra, utan snarare vad *politikern* bör göra för att tillse att beslutsprocessen ger tillräckligt utrymme för allmänintresset.

Jaktpolitik

Jaktpolitikens historia går mycket långt tillbaka i tiden. Makten över vem som fick jaga och vad som fick jagas gav kronan tillfälle att visa vem som styrde över landet. Under 1600-talet ökade den statliga regleringen. Jakträttigheterna var en av de mest omtvistade frågorna i ståndsriksdagen. Under inflytande från franska revolutionen återgav staten bönderna rätten att jaga på egen mark. Missbruket av denna rättighet ledde till förnyad reglering från statens sida. Under 1800-talet fick jaktpolitiken en ny karaktär. Jägarna började själva organisera sig och föra fram sina intressen. Vid tiden för 1938 års jaktlag hade jägarorganisationerna fått en etablerad roll i statens regleringssystem.

Sättet att fatta beslut i jaktfrågor har följt de allmänna strömningarna i svensk politik. Beslutsmakten har varit centraliserad och sektoriserad. Svenska jägareförbundet, den största jaktorganisationen i landet, har av staten givits en särställning och släppts in i beslutsprocessen. Kommunerna har numera fått större ansvar för viltvården. En ramlag från 1988 anger de rättsliga förutsättningarna och Sverige har undertecknat flera internationella konventioner om jakt (SOU 1983:21; Tillhagen 1987).

Svårigheten att förverkliga ett demokratiskt ledarskap i sektoriella beslutsprocesser visas tydligt av besluten om småviltsjakt och fiske ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Detta fall illustrerar de problem som kan uppstå på en beslutsarena som traditionellt endast omfattat ett litet antal aktörer, som själva kunnat bestämma över dagordningen och som haft möjlighet att utöva starkt inflytande över besluten.

Småviltsjakten blev en viktig politisk fråga först i början av 1990-talet. Ärendet hade visserligen berörts av den jakt- och viltvårdsberedning som tillsatts i slutet av 1970-talet (SOU 1983:21) och av den i början av 1980-talet initierade samerättsutredningen (SOU 1989:41), men aktualiserades på allvar 1989 då Svenska jägareförbundet och Lantbrukarnas riksförbund uppvaktade regeringen med en begäran om att öppna fjällporten för jakt och fiske för alla jägare. Dessa två organisationer har sedan länge synnerligen goda kontakter med regeringen, särskilt jordbruksdepartementet, och har ingått i jaktens och jordbrukets beslutsarena. Bakom initiativet låg organisationernas oro för systemet att utdela jakttillstånd. Tidsfaktorn var av avgörande betydelse. De eftersträvade att deras förslag skulle tas upp i regeringens proposition om rennäringslagstiftningen (prop. 1990/91:4). Remissbehandlingen visade emellertid att förslaget inte hade särskilt brett stöd. En viktig synpunkt var behovet av ett gott samarbete mellan jägarna och samerna (prop. 1990/91:4, 51–52; Sámediggi-Sametinget 1994, 25–26). Jordbruksminister Mats Hellström instämde och bestämde sig för att inte ta med förslaget i propositionen. Det innebar dock inte att han motsatte sig småviltsjakt.

Jägareförbundet och LRF godtog dock inte detta avvisande besked. I stället för att söka samarbete med samerna intensifierade de sin lobbyverksamhet gentemot politikerna. Jägarna och

LRF överlämnade ett reviderat förslag till regeringens sakkunnige i samefrågor. Därmed hade förslaget åter förts upp på sektorns dagordning. Denna gång sändes förslaget ut för synpunkter till ett begränsat antal politiska aktörer. Långt ifrån alla berörda parter, inte ens de som brukar ingå i sektorn, fick tillfälle att kommentera förslaget. Åter framfördes kritik mot initiativet. Jordbruksdepartementet omarbetade denna gång förslaget och tog hänsyn till en del av remissopinionens kritik. Det nya förslaget blev mer omfattande och den borgerliga regeringen markerade i samepropositionen att man var beredd att gå längre när det gällde att hävda statens markrättigheter ovanför odlingsgränsen (prop. 1992/92:32).

Regeringsskiftet 1991 hade uppenbarligen stor betydelse för den mer gynnsamma behandlingen av jägarnas krav. Jordbruksminister var nu Karl-Erik Olsson, känd för sitt nära samband med de organiserade jordbruksintressena. En annan förklaring var att den allmänna opinionen stödde jägarna, vilket visades av en opinionsundersökning som beställts av Svenska jägareförbundet. Enskilda tjänstemän i jordbruksdepartementet hade också stort inflytande över jaktpolitiken. De var sedan åratal väl förtrogna med jaktpolitikens rävspel. Däremot ägnades föga uppmärksamhet åt följderna för statens relationer med samerna och för samernas kulturella identitet. Samefrågorna bildar inget eget sektorsnätverk utan ligger utspridda på flera olika departement.

Förslaget att ”upplåtelse av rätt till jakt och fiske på statens mark skall utvidgas till att i princip omfatta all mark där inte någon olägenhet av betydelse uppkommer för rennäringen eller där samebymedlems rätt till jakt eller fiske inte träds för när” visade sig vara mycket kontroversiellt (prop. 1992/92:32, 131). Samerna uttryckte sitt missnöje genom både parlamentariska och utomparlamentariska kanaler. Även andra aktörer engagerade sig. Diskrimineringsombudsmannen vädjade till berörda riksdagsutskott att låta det kommande sametinget får behandla frågan innan riksdagen tog ställning (Sámediggi-Sametinget 1994). Kritiska motioner väcktes av riksdagsledamöter från vänsterpartiet, socialdemokraterna och kds. Propositionen och samernas reaktion fick förhållandevis stor uppmärksamhet i medierna. En majoritet i riksdagen röstade ändå ja till propositionen.

Frågan stannade emellertid kvar på den politiska dagordningen. Jordbruksverkets och länsstyrelsernas sätt att genomföra beslutet ledde också till protester. Myndigheterna fick i uppdrag att gemensamt redovisa förslag till själva utformningen av upplåtelsesystemet. Bristen på delaktighet blev här lika uppenbar. Samerna och miljörörelsens intressen gavs inte lika stor uppmärksamhet som de organiserade jägarnas. Beslutet kom därmed att sakna legitimitet hos stora grupper och förklarar varför småviltsjaktsfrågan blev så kontroversiell och polariserad (Andersson m.fl. 1993; Vår Fågelvärld 1995).

Valet 1994 ledde ånyo till regeringsskifte. Den nya jordbruksministern, den första kvinnan på denna post, medgav att småviltsjaktsfrågan hade hanterats illa av både regeringen och riksdagen och att resultatet blivit ett försämrat samarbetsklimat mellan staten och samerna liksom mellan samerna och den övriga befolkningen. Margareta Winberg utlovade att regeringen hädanefter skulle ”handha dessa frågor i samförstånd med samerna och deras representanter”. ”Sker beslut och utformning bara med respekt för samernas villkor och naturens krav, kan det bli till fördel för alla berörda parter” (Winberg 1995a, 5; se även Winberg 1995b).

Den jaktutredning som hon själv tillsatte 1994 följer emellertid med endast ett undantag den gamla sektorspolitiken. Det faktum att de marklösa jägarnas problem ingår i kommittédirektiven tyder på att småviltsjakten är en viktig fråga för utredningen (dir. 1994:127). Utredningens sammansättning speglar sektorns traditionella utseende. Flertalet experter är jägare eller företrädare för jägarintressen. LRF och skogsindustrin har var sin representant. Naturvårdsintresset har en expert, men samerna saknar företrädare. Den enda förnyelsen i sektorns persongalleri är att utredningen kom att engagera flera kvinnor. Genom en utökning av antalet experter bereddes plats för ett antal kvinnor, i flera fall själva jägare.

Över åren har allt fler aktörer givit sig in i striden om småviltsjakt, som också blivit en viktig symbolfråga för samerna. I september 1995 vände sig samerna till Europadomstolen för att pröva om staten gjort sig skyldig till ett övergrepp på den samiska jakt- och fiskerätten (Baer 1995). Andra viktiga aktörer är orga-

nisationer och myndigheter inom miljöområdet. Deras invändningar gäller både jaktens hot mot miljön och samernas rättsliga krav. Frågan om rättsläget för marken ovanför odlingsgränsen diskuterades varken i propositionen eller riksdagsutskottets betänkande. Tystnaden blir särskilt anmärkningsvärd mot bakgrund av samerättsutredningens särskilda uppdrag att stärka de samiska rättigheterna (Ds 1995:47, 72). Sveriges ornitologiska förening hävdade att jordbruksdepartementet varken haft ambitionen eller förmågan att få dessa kontroversiella frågor belysta från naturvårdens företrädare (Vår Fågelvärld 1995).

Flera parter har uttryckt bekymmer över Jägareförbundets dominerande roll i jaktpolitiken. Samer och naturintressen anser att jägarnas organisation är alltför stark och att dess privilegierade relation till staten måste omprövas. Motsvarande synpunkter har också framförts i riksdagsmotioner från socialdemokraterna, centerpartiet, vänsterpartiet och miljöpartiet. Regeringen har också givit den nya jaktutredningen i uppdrag att beakta dessa aspekter (dir. 1994:127).

Kontroversen kring småviltsjakten aktualiserar viktiga demokratiproblem. Uppfyllde beslutsprocessen kraven på medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft? Vilken roll spelade politikerna inom jaktpolitikens beslutsarena?

Kraven på medborgarstyrelse var långt ifrån uppfyllda. Många berörda intressen fick inte delta i de diskussioner som ledde fram till beslutet. Även flera aktörer som vunnit tillträde till arenan fann det svårt att få gehör för sina synpunkter. De organiserade jägarna och lantbrukarna gavs högre prioritet än samerna, vilka inte motsatte sig småviltsjakten men som krävde att själva få bestämma över fördelningen av jakträttigheter, och naturvårdarna, av vilka flertalet var emot småviltsjakt över huvud taget. Beslutsprocessen kom därmed att sakna en öppen och bred debatt om avvägningar och värdeprioriteringar. Jaktsektorn visade åter prov på slutet grupptänkande och följden blev polarisering och bristande förankring.

Inte heller rättsstatens krav blev särskilt väl tillgodosedda. Det fanns åtskilliga exempel på oklara roller och otydligt ansvar. Fallstudien illustrerar hur sektorspolitiken tenderar att sudda ut gränsen mellan staten och de organiserade intressena. Jägareför-

bundets närmast halvofficiella ställning kom att starkt prägla frågans behandling. Staten och Jägareförbundet har bundits samman i en symbios av beroenden. Informationsutbytet går båda vägarna. Jägareförbundet uppträder både som expert åt staten och som intressegrupp för medlemmarna. De sammanglidande rollerna försvårar möjligheterna till ansvarsutkrävande. Dessa problem uppmärksammas i den nya jaktutredningen; regeringen anser att det finns ”skäl att se över ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och jägareorganisationerna” (dir. 1994:127, 6). Även behandlingen av samerna föranleder bekymmer från rättsstatssynpunkt. Den principiellt grundläggande frågan om samernas markrättigheter har aldrig fått något tillfredsställande svar. Det är särskilt anmärkningsvärt att regeringen inte avvaktade med de viktiga besluten om jakträtten tills samerna hunnit organisera sitt Sameting och givits tillfälle att framföra sina synpunkter på de föreslagna förändringarna.

En annan svaghet i beslutsprocessen var att natur- och miljöintressena inte tillräckligt beaktades. Ingen miljökonsekvensutredning genomfördes före beslutet.

Granskningen av den process som ledde fram till beslutet om småviltsjakt visar att politikerna förhöll sig relativt passiva. De såg inte till att de berörda intressena och parterna gavs tillfälle att delta i beredningen. Beslutsunderlaget blev därför ensidigt.

Det kan förefalla som om politikerna förutsätter att alla aktörer uppträder som Jägareförbundet och LRF och på samma sätt använder effektiva lobbymetoder i kontakterna med politikerna. Det är emellertid ett faktum att inte alla parter har de resurser som krävs för att kunna utnyttja hela arsenalen av moderna påverkansmetoder. Samerna, miljögrupper och en del andra utgick från den gamla modellens beslutsformer. De satt och väntade på remissrundor som inte alltid blev av. Systemet med remissbehandling blev partiskt eftersom endast ett fåtal intressekategorier kontaktades. De nära förbindelserna med jordbruksdepartementet gav hela tiden jägare och bönder ett försteg framför andra berörda intressen.

Forskningen om järntrianglar och nätverk har visat att offentliga tjänstemän kan spela en nyckelroll i beslutsprocessen. Det finns uppgifter som tyder på att samerna och miljöintressena

missgynnades av handläggningen (Andersson m.fl. 1993, 21; Sámediggi-Sametinget 1994). Dessa grupper fick medverka först när beslutet redan var fattat och detaljerna i genomförandet skulle diskuteras (Ds 1995:47, 63).

Allt tyder på att beslutet om småviltsjakten inte var något enstaka undantag. Andra undersökningar av beslutsfattandet inom jordbrukets och fiskets områden har visat att vissa dominerande aktörer har kunnat utöva ett oproportionerligt stort inflytande. Jordbrukssektorn brukar anföras som paradexemplet på en järntriangel. Även om det finns en allmän tendens till att gamla järntrianglar rostar och utmanas av nya grupper är det ett faktum att många gamla sektorer fortfarande gynnar de intressen som sedan gammalt ingår i beslutsprocessen. LRF har även i dag en särställning i förhållande till andra berörda intressen.

I vissa fall har politikerna försökt balansera de tunga särintressena genom att inkludera nya grupper, exempelvis konsumenterna, men de har sällan själva tagit kontroll över beslutsarenan (Micheletti 1990). En studie av besluten om sportfiske fann att politikerna varit passiva. Det finns uppenbarligen ”en betydande bekymmerslöshet bland de politiska beslutsfattarna kring konsekvenserna för fiskeresursens utveckling” (Ds 1995:47, 17). Orsaken är inte minst att många fiskeripolitiska intresseorganisationer väljer sina ordförande bland riksdagsledamöter eller andra grupper med inflytande över hur fiskeripolitiken bedrivs. Återigen illustreras hur sektorspolitiken blandar samman roller och uttunnar ansvar. Det är ”oklart om det är staten som reglerar branschen eller om det är branschen som reglerar staten” (Ds 1995:47, 8).

Slutsatsen måste bli att betydande delar av svensk offentlig politik knappast avspeglar det allmänna bästa. Politikerna har i många fall accepterat att riksdagens beslut representerar det välorganiserade fåtalets intressen. Besluten har inom dessa områden snarare varit ett uttryck för särintressenas än för folkets vilja.

Politikens sektorer och demokratins framtid

Demokratiutvärderingen av trafikpolitikens och jaktpolitikens domäner har givit ett nedslående resultat. Medborgarstyrelsen är knappast väl tillgodosedd. Granskningen visar också att de två beslutsarenorna inte heller uppfyller rättsstatens krav på maktdelning. De deltagande aktörerna har inte respekterat gränserna för sina egna befogenheter, vilket försvårat en saklig utvärdering och offentlig insyn. Politikens sektorisering har ofta motiverats med behovet av handlingskraft, men inte heller detta tredje demokratikriterium kan anses vara uppfyllt.

Våra fallstudier visar tydligt hur svårt det är för nya aktörer och frågor att få tillträde till de etablerade beslutsarenorna. Sektorerna utmärks av selektiv öppenhet: de är öppna för några parter, men stängda för andra. Vi menar nu inte att alla dörrar till beslutsarenorna kan stå öppna. Det från demokratisynpunkt avgörande är *vem* som har makten över tillträdesbestämmelserna. Exemplen visar att det ingalunda kan förutsättas att det är politikerna som reglerar tillträdet. Behovet av politiskt ledarskap är uppenbart. Demokratins legitimitet hotas inom de sektorer som hämmar en öppen debatt om sakskäl och handlingsalternativ.

Undersökningarna av trafikpolitiken och jaktpolitiken ger upphov till en viktig fråga. Spelar politikerna *alltid* en passiv roll på de sektoriella beslutsarenorna? En jämförelse med en helt annan sektor visar att politikerna kan spela och faktiskt har spelat en aktiv roll, men att många yttre faktorer påverkar deras beredskap att påta sig en mer framträdande roll. Så är fallet inom det socialförsäkringspolitiska nätverket. Området är till sin natur komplext, med många olika slags försäkringar. De stora meningsskiljaktigheterna har följt vänster-högerskalan (Fürth 1980; Hermansson 1993).

Socialförsäkringarna har vid flera tillfällen stått högt på den politiska dagordningen. Till skillnad från trafikpolitik och jaktpolitik har det dock varit parlamentariska utredningar som drivit på lagstiftningen. Inom denna sektor har medborgarstyrelsens krav varit bättre tillgodosedda. Pensionsfrågan har en gång förts ut till rådgivande folkomröstning. Politikerna, inte minst tunga statsråd, har också varit starkt engagerade inom socialförsäkringssek-

torn och därmed tagit större ansvar för beslutsfattandet (Hermansson 1993). De politiska partierna har intagit tydliga ståndpunkter, fört ut frågan till väljarna och därmed fungerat som ansvarstagande partier.

Även maktdelningen har varit mer tillfredsställande inom socialförsäkringens område. Intressegrupper har, med undantag för arbetslöshetsförsäkringen, spelat en underordnad roll i förhållande till politikerna. Få företag har marknadsfört egna projekt. Det stora flertalet särintressen har kanaliserat sina krav via de politiska partierna. Myndigheterna har agerat i enlighet med allmänintresset. Den välfungerande rättsstaten har inom detta område medfört att politiken kännetecknats av en betydande handlingskraft.

Denna positiva värdering grundas på en historisk tillbakablick. Dagens situation påkallar en förnyad granskning. Socialförsäkringspolitiken är numera betydligt mer problematisk. Betyget på handlingskraft måste sänkas. Socialförsäkringarna har blivit alltmer kostsamma och det finns numera många belägg för att socialförsäkringssystemen lett till oförutsedda och negativa sidoeffekter för såväl individer som offentliga institutioner (Eklund 1993).

Vad har inträffat som lett till en försämrad demokrati inom sektorn? De politiska ledarna har ingalunda varit omedvetna om problemen. Ända sedan slutet av 1960-talet har det väckts krav på genomgripande reformer. En utredning, som tillsattes 1975, föreslog en ny modell och nya riktlinjer (SOU 1979:94). Tanken var att riksdagen skulle lägga fast målet om en enkel och enhetlig socialförsäkring som etappvis integrerade de olika försäkringarna med varandra. Förslaget möttes av positivt gensvar bland de politiska partierna och andra berörda grupper (prop. 1982/83:3). Mot bakgrund av detta stöd, och med tanke på socialförsäkringarnas stora betydelse för flertalet medborgare, var det överraskande att regeringen och riksdagen inte tog tillfället i akt att förverkliga reformförslaget.

Det uteblivna beslutet illustrerar demokratins ofta svåra balansgång mellan medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft. Betänkandet lades fram några månader efter det att de borgerliga partierna på nytt fått regeringsmakten och förslaget priorite-

rades inte lika högt som deras vallöften. Följdverkningarna av den andra oljekrisen kom också att dominera regeringens dagordning. Regeringen inskränkte sig till en uttunnad principproposition (prop. 1982/83:3), som godtogs av riksdagen. Det ursprungliga reformförslaget föll emellertid snart i glömska.

Utredningsförslaget koncentrerades främst till aspekter som hör hemma under rubriken rättsstat. Under de följande åren kom emellertid problemen kring handlingskraft, i synnerhet nedsatt effektivitet och bristen på ekonomiska resurser, att dominera den politiska dagordningen. I stället för att samla sig till en strukturreform lät politikerna initiativet glida sig ur händerna. Olika detaljer hänsköts till fortsatt utredning. Ju längre tiden gick, desto svårare blev det att få till stånd ett fungerande politiskt ledarskap. Gradvis förlorade politikerna kontrollen över sektorns utveckling. Socialförsäkringarna började gå med underskott. Det blev alltmer uppenbart att flera tunga system gav negativa samhällseffekter (Eklund 1993). Socialförsäkringarna blev ett politiskt ostyrbart område. Intresseorganisationer och till och med myndigheter visade att deras egna intressen var knutna till de rådande systemen. Politikerna var oförmögna att skapa tillräckligt stöd för en genomgripande reform.

Dessa problem föranledde finansdepartementets expertgrupp för studier i offentlig ekonomi (ESO) att starta en egen undersökning. Huvudskälet var den alarmerande kostnadsutvecklingen inom socialförsäkringssektorn. Initiativet speglar en oro över politikernas oförmåga att få kontroll över resurserna och att visa handlingskraft. Inga politiker ingick i utredningen, som i stället leddes av ekonomer. Utredarna föreslog ett nytt socialförsäkringssystem (Ds 1994:81). Många remissinstanser var kritiska; en del ställde sig dock positiva. I likhet med sina föregångare fick även denna utredning se sina förslag stanna på ritbordet. Frågan finns emellertid kvar på den politiska dagordningen.

Vår utvärdering av demokratin inom socialförsäkringssektorn började positivt. Utvecklingen inom området måste emellertid leda till en mer negativ bedömning. Även socialförsäkringssektorn lider numera av många av de problem som kännetecknade de två tidigare undersökta sektorerna. Alla tre områden visar att ledarskapsproblemet kan hänföras till politikernas roll.

Ett av de viktigaste inslagen i framgångsrikt politiskt ledarskap är en konstruktiv förmåga att utröna om ideologiska meningsskiljaktigheter kan förenas i nya, innovativa kombinationer för att främja det allmänna bästa. I samtliga fall som vi granskat har politikerna visat sin otillräcklighet. De har inte klarlagt om åsiktsskillnaderna är så djupgående att det endast finns vinnare och förlorare eller om konflikterna är av sådan natur att det går att nå fram till en kompromiss som kan lägga den politiska grunden för stabila och legitima beslut. Politikerna har i stället befunnit sig i politiskt underläge. De har kommit att ta alltför stor hänsyn till särintressenas hot och förvaltningens motstånd mot förändringar.

Den sektoriella beslutsprocessen har stor betydelse för den offentliga politikens resultat. När sektorerna fungerar väl tvingar de tjänstemän, organisationer, politiker och företagare att samtala och försöka finna konstruktiva lösningar. I så fall kan de bidra till att samordna olika sfärer i samhället och förbättra förutsättningarna för samtal, tolerans och förståelse för andra synpunkter. Deltagarna kan därmed både bidra till att förankra offentliga beslut och dessutom förbättra de allmänna beslutsmetoderna inom olika sektorer (Gorpe & Hägg 1982, 141–151). Detta förutsätter emellertid att de deltagande parterna har en tydlig uppfattning om egna och andras roller och ansvar (Lane 1987).

Eftersom sektorna är så betydelsefulla för hela den politiska processen får deras svagheter stora återverkningar på demokratin. Samtidigt har kraven på det sektoriella beslutsfattandet höjts. Starkt ledarskap kan inte längre åstadkommas genom hierarkisk styrning och elitdemokrati. Problemet är att dagens krav på bredare deltagande kan leda till nedsatt beslutsförmåga. En breddning av deltagandet kan emellertid stärka politikens legitimitet och därmed underlätta beslutens genomförande. Slutsatsen är att det behövs en principiell debatt om hur sektorerna fungerar (Klijn, Koopenjan & Termeer 1995).

5 Politikerns uppdrag och ansvar

Den ideala demokratin brukar ofta beskrivas som en uppsättning goda institutioner och beslutsregler. Vår egen demokratimodell är inget undantag och det finns också skäl att ge det politiska beslutsfattandets procedurer en central plats i definitionen av ett gott demokratiskt styrelsesätt. Denna bild är emellertid ofullständig. En fungerande demokrati ställer inte endast krav på institutionerna utan också på individerna. Demokratin kan bara fungera i ett samhälle med upplysta och ansvarstagande individer. Dessa individinriktade krav gäller såväl medborgare som förtroendevalda. Kraven på den enskilde medborgaren är förvisso mycket viktiga, men måste lämnas utanför denna rapport. Diskussionen koncentreras här till de krav som kan ställas på de politiska ledarna.

Demokratins krav på ledarskap

”Jag är deras ledare, alltså måste jag följa dem.” Även en stor statsman som Abraham Lincoln ansåg att han inte ledde, utan följde folket (Miroff 1993; Current 1996). Ledarskapsproblemet verkar innehålla en paradox. Å ena sidan skall politikern vara lyhörd och följa folkmeningen. Å andra sidan finns kravet på självständighet och aktiv opinionsbildning; en duglig politiker vågar ta upp obehagliga frågor och förklara sitt impopulära ställningstagande. Demokratin bygger på idén att båda dessa krav går att förena. Det demokratiska ledarskapet förutsätter en alldeles speciell växelverkan mellan valda och väljare.

Därmed går demokratins ledarskapsteori emot en del invanda föreställningar om vad som kännetecknar en framgångsrik leda-

re. En traditionell och snäv syn på ledarskap har ofta formulerats som typiskt manliga egenskaper. Enligt den stereotypa bilden utmärks manligt ledarskap av exempelvis tuffhet och beslutsamhet, medan kvinnliga ledare mer tillskrivs egenskaper som medkänsla, ärlighet och kompromissberedskap (Alexander & Andersen 1993; jfr Krogstad 1991).[1] Diskussionen om kvinnligt ledarskap kan ge viktiga bidrag till diskussionen om ett modernt, demokratiskt ledarskapsideal.

Under århundraden har Machiavellis *Fursten* stått som sinnebild för effektivt politiskt ledarskap. Demokratins ledarskapsideal skiljer sig från den råa och rent instrumentella maktpolitiken i två grundläggande avseenden. För det första förbjuder demokratin vissa våldsamma och manipulativa maktmedel med hänvisning till medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. För det andra syftar demokratins ledarideal inte endast till att främja den enskildes egennytta utan tar också hänsyn till folkstyrelsens gemensamma institutioner.

Det är heller inte givet att alla idéer som utvecklats för ledarskap och management inom exempelvis näringslivet, idrottsvärlden, försvaret och den offentliga förvaltningen utan vidare är tilllämpliga på de politiskt förtroendevalda. Demokratin fordrar ett alldeles speciellt slags ledarskap. Utgångspunkten är demokratins krav på medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft.

Medborgarstyrelse

En fungerande medborgarstyrelse förutsätter inte minst att medborgarna och deras valda representanter har kontroll över den offentliga dagordningen och har möjlighet att föra en kontinuerlig dialog. Detta demokratiideal innebär inte att den politiske ledaren är ett passivt instrument som endast har att avläsa folkopinionen. Politikern måste verkligen leda, i meningen gå före och

[1] Frågan huruvida det föreligger faktiska skillnader mellan kvinnligt och manligt ledarskap är mycket omdiskuterad. Det finns många undersökningar som kunnat belägga en del sådana olikheter, men de observerade skillnaderna mellan kvinnor och män som ledare förefaller i hög grad bero på den historiskt sociala kontexten och den speciella beslutssituationen (Oskarson & Wängnerud 1995; Skjeie 1992; Offermann & Beil 1992; Denmark 1997; Apfelbaum 1993).

peka ut. En politisk ledare behöver därmed ha en tydlig identitet. I ett politiskt system av svensk typ, med parlamentarism och proportionell representation, krävs både politiska partier med tydlig ideologisk profil och politiker med egen identitet. Medborgarna skall kunna identifiera partipolitiker med bestämd viljeinriktning och en vision om ett annat samhälle.

Detta allmänna krav skall inte tolkas som att politikern bör vara uppfylld av en stelnad ideologi, lomhörd för väljarnas önskningar och samhällets förändringar. Varje vision måste tolkas, konkretiseras och anpassas till en skiftande verklighet. Den gode politikern lyckas balansera detta dilemma mellan lidelse och lyhördhet. Ernst Wigforss fann den träffande formuleringen provisoriska utopier.

Den representativa demokratin kräver två slags dialog, dels mellan politiker, dels mellan politiker och medborgare. I det öppna samhället har ingen monopol på sanningen. Konkurrensen och debatten mellan olika åsiktsriktningar är demokratins själ. Den demokratiska debatten förutsätter både en egen övertygelse och en respekt för meningsmotståndarna. Av särskild betydelse är förekomsten av en vital och kritisk opposition till den sittande regeringen. En skicklig debattör kan lyssna till motståndaren, framföra motargument och plädera för sin egen uppfattning. Ett livaktigt och sakligt meningsutbyte ger medborgarna möjlighet att orientera sig i det politiska landskapet och ger dem underlag för sina egna politiska ställningstaganden. Vid valtillfället faller väljarens dom; valutslaget ger de förtroendevalda ett mandat att styra landet.

Den levande demokratin kräver en ständigt pågående dialog mellan väljare och valda. I ett samhälle där det politiska förtroendeuppdraget ofta blir en heltidssyssla är det särskilt viktigt att politikern står i ständig kontakt med dem som valt henne eller honom. En förtroendevald måste både vara lyhörd för önskningar, krav och förväntningar, men också vara beredd att förklara, argumentera och övertyga. Ett centralt begrepp i svensk politisk tradition är förankring. Detta samstämmighetsuppbyggande (jfr Lewin 1970) mellan väljare och valda är ofta en trög och mödosam process, men ger i bästa fall den offentliga politiken en folklig bas som sedan underlättar genomförandet.

Även debatten i andra länder har uppmärksammat betydelsen av ”deliberativ politik” (Eriksen 1995) och ”diskursdemokrati” (Dryzek 1990). Politikerna har inte endast i uppgift att genomföra sitt program utan också att motivera sina handlingar i förhållande till det gemensamma bästa. Demokratin är en uppsättning procedurer som ger utrymme för en förnuftig debatt baserad på skäl och motskäl. Det finns därmed ett oupplösligt samband mellan demokratiskt ledarskap, medborgarskap och offentlighet.

Rättsstat

Ett demokratiskt styrelseskick är också en rättsstat. Kravet på fri- och rättigheter, rättssäkerhet och maktdelning ger också viktiga förutsättningar för det politiska ledarskapet. Den offentliga makten är bunden och begränsad av rättsregler. De politiska besluten i en demokrati har karaktären av generella principer, inte av godtyckliga ocn nyckfulla avgöranden. En förtroendevald förväntas uppträda rättrådigt och sträva efter det allmänna bästa, inte den privata egennyttan. Den demokratiska rättsstaten bygger på en uppdelning av ansvar och befogenheter. Rättskipning och förvaltning överlåts på jurister och ämbetsmän som arbetar under professionellt ansvar.

Rättsstaten innebär förvisso en inskränkning av utrymmet för politisk maktutövning, men denna begränsning kan från politisk ledarskapssynpunkt vändas till en fördel. Maktdelningstanken stimulerar till en renodling och precisering av det offentliga livets roller. Rättsstaten tvingar fram ett svar på frågan vad en demokratisk politiker bör och inte bör göra.

Handlingskraft

Ytterligare ett demokratiskt grundvärde är handlingskraft. Politikerns uppgift är att förändra samhället. Det är därmed det politiska beslutsfattandets konst som ställs i förgrunden. Kanske är detta den mest misskända delen av det demokratiska ledarskapet. Det har ofta varit svårt att skapa förståelse för det politiska beslutsfattandets villkor.

Så gott som alltid föregås de politiska besluten av avvägningar och kompromisser. Det finns därmed ständigt grund till missnöje över resultatet. Få beslut tillfredsställer alla krav och förhoppningar. Ingen politiker når ända fram.

Politikens verklighet består av motstridande intressen. Bortsett från rent triviala ärenden aktualiserar varje politiskt beslut olika hänsynstaganden. Den ansvarstagande politikern skall samtidigt försöka tillgodose krav på ekonomi, miljö, fördelning, regionalpolitik, jämställdhet och alla andra välgrundade anspråk. Näraliggande krav måste vägas mot långsiktiga konsekvenser.

En politiker eller politisk rörelse kan sällan ensam bestämma den politiska färdriktningen. De politiska besluten är ofta kompromisser mellan olika minoriteter. Särskilt långsiktigt verkande beslut om pensioner, energisystem, försvar och statsskick måste vila på många parters samtycke. Politiskt beslutsfattande blir därmed ett ständigt pågående koalitionsbyggande.

Kravet på ledarskap aktualiserar flera dilemman och avvägningsproblem. Så har den allmänna konflikten mellan medborgarstyrelse och handlingskraft också en motsvarighet för den enskilde politikern. En politiker kan vara en skicklig talare och omtyckt debattör, men kan sakna förmåga att omsätta sina idéer till praktiskt fungerande politik. Omvänt kan en målmedveten och handlingsinriktad politiker misslyckas med att förklara och förankra sina finurliga beslut.

Politikerrollen

Varje samhälle utvecklar sin egen variant av politiskt ledarskap (Blondel 1980). Även inom gruppen av demokratiska länder finns historiskt sett stora variationer. I stater med stormaktsanspråk, som Förenta Staterna och Frankrike, har militära meriter stundom varit utslagsgivande; generalerna Eisenhower och de Gaulle kan nämnas som exempel. Jurister, lärare och ämbetsmän är andra yrkesgrupper som också många gånger satt sin prägel på det politiska ledarskapet.

Inte bara serviceproducent

Under välfärdsstatens uppbyggnadsperiod frambringade Sverige en egen politikertyp: serviceproducenten. För fyrtio år sedan myntade statsvetaren Jörgen Westerståhl begreppet servicedemokrati (Dagens Nyheter den 2 och 4 augusti 1956; jfr Boström 1988). Makten inom de politiska partierna hade centraliserats. Partiernas ledningar hade stärkt sin ställning på de aktiva partimedlemmarnas bekostnad. Uppgiften att mobilisera anhängare för en viss ideologisk åskådning hade trängts tillbaka av uppgiften att framställa partiprogram som tilltalade så många som möjligt. Dessutom höll partierna på att bli alltmer lika varandra. Debatten var inte längre principiell, utan övervägande teknisk. Den utopiskt idealistiska inställningen hade ersatts av en allmän serviceanda.

En artikel på DN:s ledarsida, sannolikt av Herbert Tingsten, utvecklade resonemanget (DN den 5 augusti 1956). Politiken hade utvecklats till ett samspel mellan partiledningarna och de stora passiva väljarmassorna. Partiledningarnas viktigaste uppgift var att utreda vilka åsikter som kan anses säljbara och därefter göra reklam för de genom ett slags marknadsundersökningar utvalda varorna. Ledarskribenten slogs av likheten med affärsföretaget, som först försöker utröna köparnas uppfattningar och sedan formulerar och förstärker dessa önskningar genom reklam.

Begreppet servicedemokrati fångar ett viktigt inslag i dåtidens samhälle. Med den offentliga sektorns expansion följde ett nytt slags politik. Politikernas uppgift blev att tillfredsställa medborgarnas krav på en fortlöpande höjning av levnadsstandarden. Servicedemokratin blev framgångsrik i det avseendet att politikerna under flera årtionden hade ekonomiska och administrativa möjligheter att bygga ut den offentliga servicen inom stat, landsting och kommuner. Politikern blev välfärdsbyggets arkitekt och hjälte.

Servicedemokratin fick därmed djupgående konsekvenser för synen på politikern, medborgaren och den demokratiska processen. Demokratin kom att förverkligas genom ett ställföreträdarskap. Medborgarens roll reducerades till väljare och klient. Det blev därmed naturligt för den enskilde att vända sig till den offentliga sektorn med sina problem. Den representativa demokratins delegationsidé drevs till sin yttersta spets. Det fanns en ten-

dens att delegera även det personliga ansvaret till det politiska systemet.

Att det i dag är uppenbart att välfärdsstatens expansiva period sedan länge är över innebär inte att servicedemokratins tid helt och hållet är förbi. Den demokratiska och sociala rättsstaten kommer även fortsättningsvis att innehålla ett viktigt element av offentliga tjänster. Problemet är att servicedemokratins modell blev så dominerande att andra aspekter av den demokratiska processen kom att hamna i skymundan.

Politiskt ledarskap behöver inte endast vara direkt utan kan också utövas indirekt.[2] I ett öppet samhälle uppstår värderingsmässiga problem och konflikter som inte kan lösas enbart på ekonomisk eller professionell grund. Ett samhälle som vill samordna sina ansträngningar mot ett gemensamt mål fordrar också demokratiskt ledarskap. Politikern är därmed inte längre serviceproducent, den som själv utför och verkställer besluten. Politikerns uppgift är att få andra aktörer i samhället, både individer och kollektiv, att handla mer ändamålsenligt. Ledarskap blir därmed att skapa förutsättningar, undanröja hinder och stimulera.

En förändring av ledarrollen i denna riktning kräver ett nytänkande när det gäller politikens styrmedel. Det finns andra sätt att genomdriva samhällsförändringar än att upprätta myndigheter och fördela offentliga medel. Ett alternativt, indirekt ledarskap ställer högre krav på tydliga visioner, offentlig dialog och förmåga att åstadkomma förtroendefull samverkan mellan olika parter och intressen.

Att vara representant

Vad innebär det egentligen att vara politiskt förtroendevald? Debatten om det politiska mandatets innebörd är lika gammal som representationsidén (Pitkin 1967). Representationsuppfattningarna hos dagens riksdagsledamöter går ofta i sär. I händelse av

[2] Politikern måste enligt den norske statsvetaren Knut Midgaard (1993) både ta ett "sakansvar" (ansvar för att nå konkreta resultat) och ett "strategiskt ansvar" (ansvar för den mer långsiktiga utvecklingen). Strategiskt ansvar uppdelas av Midgaard i dels "institutionellt ansvar" (ansvar för spelregler och institutioner), dels "maktansvar" (ansvar för den framtida politiska styrkefördelningen).

konflikt väljer en del att sätta partiets linje i första hand, andra går främst efter valkretsens mening medan några väljer att låta den egna personliga uppfattningen vara vägledande (Esaiasson & Holmberg 1996). En vanlig uppfattning i dagens riksdag bildas av en kombination av dessa representationsroller. Lojaliteten riktas främst mot partiet i den egna valkretsen. ”Det är dom som nominerat och valt mig”, lyder en ofta framförd motivering.

Det finns anledning att kritiskt granska och ifrågasätta denna uppfattning, som ingalunda är självklar. Sveriges officiella demokratidoktrin, såsom den kommer till uttryck i regeringsformen, säger endast att riksdagen är folkets främsta företrädare. Om alla riksdagsledamöter enbart såg sig som representanter för partiet i den egna valkretsen skulle konsekvenserna bli orimliga. De 349 ledamöterna räcker inte till för att alla partier i alla valkretsar skulle få mandat. Med denna representationsdoktrin skulle exempelvis 1994 års centerväljare i Malmö och Gotlands kds-väljare sakna politisk representation. Gör man tankeexperimentet att riksdagen borde vara så stor att alla partier i alla valkretsar blev företrädda skulle riksdagen, med dagens sju partier, behöva omfatta mellan tre och sex tusen ledamöter; det exakta antalet beror på antaganden om hur utjämningsmandaten skulle fördelas.

Det finns också andra argument mot uppfattningen att riksdagsledamoten primärt är företrädare för valkretspartiet. Riksdagen skall vara folkets främsta företrädare. Därmed avses hela den svenska nationen. Det är långt ifrån säkert att hela landets intresse alltid behöver överensstämma med summan av de enskilda valkretsarnas intressen. Ingen förnekar att folkstyrelsen bygger på en levande kontakt mellan väljare och valda. Genom valkretsindelningen finns en territoriell förankring inbyggd i valsystemet. Den representativa demokratin fordrar emellertid också att varje enskild riksdagsledamot förmår att blicka bortom den egna valkretsens horisont.

Kompetens

Kraven på politikerna uttrycks ofta i termer av kompetens. Har svensk demokrati ett kompetensproblem? Behöver vi mer kompetenta politiker?

Svårigheten att besvara dessa frågor beror inte minst på att kompetensbegreppet är så vagt och mångtydigt. Kompetens är besläktad med företeelser som kunskap, kunnande, expertis och professionalism. Kompetens kan hänföras till egenskaper hos en organisation likaväl som hos en individ (Söderström 1990).

Det ställs också många olika motstridiga krav på politikerna. Ibland kritiseras politikerna för att ensidigt gynna sina särintressen; enligt de mest långtgående förslagen skulle jordbrukare exempelvis förbjudas i jordbruksutskottet. Stundom framförs den rakt motsatta anklagelsen. En ung politiker hånas därför att hon vill sitta i försvarsutskottet utan att vara expert på militära frågor; man får då snarast intrycket att endast generaler skulle ha kompetens att sköta försvarspolitiken.

En annan anklagelse mot dagens politiker är att de saknar tillräckligt hög formell utbildning. Öppet eller outtalat jämförs med förhållandena före den allmänna rösträtten då riksdagen till övervägande del bestod av professorer och besuttna män ur överklassen. Det ideal som uppenbarligen underförstås är en regering och riksdag som bemannas av akademiskt disputerade. Samtidigt visar undersökningar att allmänheten misstror politikerna för att de förlorat kontakten med vanligt folk (Gilljam & Holmberg 1995). Politikerna skall uppenbarligen på en gång vara en bildningselit och ett befolkningsgenomsnitt.

Det råder i dag en betydande osäkerhet om vilka egenskaper som bör utmärka en god politiker. En viktig anledning till förvirringen är att uppdraget som förtroendevald dramatiskt ändrat karaktär under senare årtionden. Med den offentliga sektorns ökade storlek och komplexitet följde en starkt ökad arbetsbörda. Den valda representanten blev en heltidsanställd yrkespolitiker.

Statsvetare har försökt analysera denna utveckling med hjälp av begrepp och teorier hämtade från professionsforskningen. Tanken är att politiker skulle kunna uppfattas på samma sätt som läkare, domare, präster och militärer. Försöken har emellertid mötts med betydande skepsis och kritik. Visst kan man tala om politisk professionalism, men utgångspunkten bör inte vara begreppet profession utan begreppet politik (Stolpe & Ståhlberg 1992).

Det egenartade med dagens yrkespolitiker är att hon eller han verkar i ett demokratiskt system. Kriterierna för kompetens bör

därför i första hand hämtas från demokratins idé. En kompetent politiker är en förtroendevald som på bästa möjliga sätt förmår att förverkliga idealet om medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft.

Man kan mycket väl beskriva en politiker som en expert, men det är så fall en expert av ett mycket speciellt slag. Statsvetaren Hans Meijer formulerade en gång förhållandet mellan politiker och experter på följande sätt (1956). I ett samhälle med självstyrande yrkesspecialiteter måste det komma till konflikter mellan olika expertkrav. Avvägningen mellan dessa expertkrav kan, enligt demokratisk åskådning, inte lämnas åt experter. Det är politikerns roll i en demokrati att väga expertkraven och komma fram till ett beslut. Politikern kan, enligt Meijer, sägas vara ”expert på värderingar”. I detta perspektiv blir kärnan i den politiska kunskapen förmågan att med utgångspunkt från den egna ideologin och allmänna värderingsgrunder göra reflekterade, principiella och auktoritativa avvägningar. Denna centrala del i den politiska kunskapen inryms varken i myglandets taktiska fingerfärdighet eller den formella akademiska utbildningen.

Det finns här anledning att åberopa Max Webers klassiska föredrag ”Politik som yrke”, ”Politik als Beruf” (1919). Det är tre egenskaper, säger Weber, som är avgörande för en politiker: ”lidelsefullhet, ansvarskänsla och sinne för proportioner”. Sinnelagsetik och ansvarsetik är ”inte abstrakta motsatser, utan komplementära, som först i förening utgör den äkta människan, den människa som *kan* ha den politiska kallelsen”. Om vi vill analysera politik som kunskap och yrke borde det, snarare än begrepp som profession och kompetens, vara i riktning mot politik som kallelse, politik ”als Beruf”.

Detta grundläggande påpekande är särskilt relevant i en tid som söker ett alternativ till servicedemokratins politikerroll. En tydligare definition av de förtroendevaldas uppgift får direkta konsekvenser för förhållandet mellan politiker och väljare och därmed för hela demokratins funktionssätt.

”Politik är som att tålmodigt och intensivt borra i plankor, med lidelse och distans på samma gång”, avslutar Weber. Den historiska erfarenheten visar att ”man inte skulle ha uppnått det möjliga, om man inte gång på gång hade gripit efter det omöjliga”.

Opinionsbildning

Formuleringen att politik är det möjligas konst blir därmed inte särskilt träffande. I Webers perspektiv kännetecknas politik snarast av förmågan att förena det omöjliga, den djärva framtidsvisionen, med det möjliga, den vardagliga kompromissen grundad på en realistisk verklighetsbild. Det politiska ledarskapet handlar om att kunna klä en tanke i ord och att låta ordet få kraft i praktisk handling. Politik har därmed ett oupplösligt samband med språk. Den politiske ledarens främsta redskap är ordet.

Man föreställer sig ofta stort politiskt ledarskap som en skicklig folktalares förmåga att fånga och egga åhörarna. Studiet av den politiska talekonsten har samlats i ett antal grundläggande regler för effektiv retorik (Johannesson 1990). Men ett starkt politiskt ledarskap behöver inte nödvändigtvis stå i överensstämmelse med kraven på ett gott demokratiskt ledarskap. Propaganda kan vara effektiv för att framkalla folkets stöd bakom statens ledare, men alltför många exempel även från vår egen tid visar att framgångsrik opinionsbildning kan slå över i tankekontroll och därmed hota yttrandefriheten och rätten att kritisera. Demokratins ideal sätter uppenbarligen gränser för ledarens möjligheter att påverka medborgarnas tankar. Samtidigt förutsätter den demokratiska processen att de politiska ledarna går före och aktivt bildar opinion. Vilken form av opinionsbildning är då godtagbar i en demokrati?

Det finns en skillnad mellan att övertyga och att övertala. Båda går ut på att vinna över motparten till den egna åsikten. Att övertyga innebär att få någon att självständigt inse att det finns goda argument för en ståndpunkt. För den som övertalar finns inga sådana begränsningar; alla medel och knep är tillåtna för att påverka motparten (Björklund 1991). Demokratiskt opinionsledarskap bygger på förmågan att övertyga. Ledaren måste öppet redovisa sina grunder och kunna argumentera för dem.

I princip gäller kravet på att övertyga även i andra riktningen, från medborgaren till politikern. Frågan om hur mycket politikern skall lyssna på opinionen mellan valen saknar ett entydigt svar. Behovet att ta hänsyn till det aktuella opinionsläget är mindre i frågor som partiet gått till val på och där de yttre förutsätt-

ningarna är oförändrade. Allmänhetens åsiktsyttringar kan i andra frågor ge viktiga signaler. En politiker måste emellertid alltid vara beredd att lyssna för att utröna om nya argument förändrar beslutsunderlaget.

Demokratin kräver därmed en offentlighet, ett forum för fortlöpande samtal och debatt. Detta torg är förutsättningen för en fungerande kommunikation. Det kan vara värt att påminna om att begreppet genomgått en betydelseförskjutning. I dag innebär kommunikation i första hand en ensidig överföring av meddelanden. Ordet kommunicera härstammar från latinets *communicare*, som betyder att göra gemensam. Kommunikation är egentligen detsamma som gemenskap och delaktighet.

Den demokratiska eran har sett flera medel för politisk kommunikation. Masspartiet kan betraktas som ett kommunikationssystem (Berglund 1972). Genom ett vittförgrenat nät av lokalorganisationer kunde partiledningen nå ut till hela landet med sina budskap samtidigt som medlemmarna fick möjlighet att framföra sina uppfattningar. Redan tidigt observerades emellertid tendensen till centralstyrning och fåtalsvälde inom de politiska partierna (Michels 1983). Ett slags alternativ offentlighet, som spelat särskilt stor roll i nordisk demokrati, är folkrörelser, folkbildning och studiecirklar.

Den tekniska och vetenskapliga utvecklingen har lett till nya former för politisk kommunikation. Statistisk stickprovsteknik, socialpsykologisk attitydteori och datorernas möjlighet att bearbeta stora siffermängder gjorde det möjligt att mäta befolkningens uppfattningar i olika frågor. Opinionsundersökningar blev ett viktigt instrument inte bara för kommersiell marknadsföring utan även för valrörelser och andra politiska kampanjer. Opinionsmätningarna har blivit ett reguljärt inslag i massmediernas och de politiska partiernas ansträngningar att pejla folkmeningen. Som ett medel för politisk kommunikation har de emellertid stora begränsningar. De ger endast enkla svar på enkla frågor och kan inte fylla behovet av ett forum för samtal, debatt och dialog.

Den i dag helt dominerande mängden politisk kommunikation går via dagstidningarna, radion och televisionen. Massmedierna är medborgarens utan konkurrens viktigaste källa till information om den politiska processen. Politikernas möjlighet att bilda

opinion betingas i högsta grad av massmedierna. Massmedierna fyller flera betydelsefulla uppgifter i ett demokratiskt samhälle. De förser medborgarna med information om samhälle och politik. De skall som oberoende granskare sätta oegentligheter under offentlighetens ljus.

En viktig fråga är hur massmedierna fungerar som forum för offentligt meningsutbyte. Även om det finns stora variationer mellan olika slag av medier och mellan enskilda journalister kan man ändå urskilja en för moderna massmedier typisk berättarmetod. Denna medielogik har blivit en framgångsrik teknik för att fånga och bibehålla allmänhetens uppmärksamhet. Några av massmediespråkets effektivaste metoder är tillspetsning, förenkling, polarisering, intensifiering, konkretisering och personifiering (Hernes 1984).

Massmediernas stärkta ställning har lett till sin egen motreaktion. Mediestrategisk planering utnyttjas numera inte bara av företag, intresseorganisationer, myndigheter utan även av de politiska partierna. Framväxten av massmediekurser, informationssekreterare och mediekonsulter vittnar också om de alltmer medvetna försöken att utnyttja massmedierna för egna syften.

Därmed har press, radio och television fått en mer framskjuten plats i beslutsprocessen. Tidigare kom massmedierna in först när de politiska besluten var fattade och verkställda. I dag använder makthavare utspel och läckor tidigt i beslutsprocessen för att försvaga motståndaren och att vinna över opinionen på sin sida. Allt fler tänker i mediala termer. Medielogiken har numera trängt in i många olika samhällssfärer och därmed fått ett stort indirekt inflytande. Negativ publicitet kan döda nya idéer och förslag på ett tidigt stadium. Denna vetomakt tenderar att förstärka det bestående.

Massmediernas dominans i den politiska opinionsbildningen kan leda till att politikens unika drag suddas ut. I vissa avseenden finns det en grundläggande motsättning mellan massmediernas och politikens tolkningsramar. Massmedier betonar den enskilda händelsen, men politiken bygger på sambandet mellan händelser och ideologiska helhetsperspektiv. Massmedier framhäver personer, medan idéer och principer spelar en mycket större roll i politiken. Massmedier kräver enkla svar på enkla frågor, politiken ar-

betar med kompromisser och avvägningar mellan svårförenliga krav.

Politikerna befinner sig därmed i ett svårt dilemma. Å ena sidan tvingas de lära sig att utnyttja massmedias eget språk. Å andra sidan måste de också hävda politikens särart. Det går knappast att beskylla massmedierna för att ha blivit för starka. Det är snarast alternativen som blivit för svaga. Opinionsbildning behöver inte enbart äga rum på massmedias villkor. Politikerna har i mycket låtit sig reduceras till statister i mediernas gatuteater. Den stora frågan är om det över huvud taget är möjligt att i ett mediesamhälle vinna medborgarnas förståelse för nödvändigheten att fatta svåra, långsiktiga politiska beslut.

Dagens bristsituation kan inte avhjälpas genom mer massmediekurser, retorikkunskaper eller talarträning. Demokratin kräver ett offentligt forum som låter förtroendevalda och medborgare samtala om allvarliga och komplicerade samhällsproblem.

Arbetsvillkor

Frågan är om det politiska systemet är organiserat så att det ger möjligheter att utöva ett framgångsrikt politiskt ledarskap. Vi koncentrerar oss här på regeringen, riksdagen samt kommuner och landsting.

Regeringen

I ett parlamentariskt system som det svenska innehar regeringen en nyckelroll. Regeringsformen fastslår lakoniskt: "Regeringen styr riket." Det är uppenbart att regeringens möjligheter att faktiskt styra den politiska utvecklingen beror på en rad olika omständigheter; några viktiga begränsningar har redan diskuterats i rapportens första kapitel under rubriken handlingskraft. Den offentliga sektorns storlek och komplexitet ökar kraven på politisk ledningsförmåga. Vad som här skall uppmärksammas är regeringens konstitutionella ställning och inre organisation.

Vi delar inte uppfattningen att Sveriges delvis unika konstruktion med små departement och fristående myndigheter skulle

försvåra den politiska styrningen. Tvärtom pekar erfarenheterna från andra länders jätteministerier på att Sverige här har en fördel från politisk ledarskapssynpunkt. Det danska exemplet visar att ett system som gör den enskilde ministern ansvarig för stort som smått i den underlydande förvaltningen löper stor risk att överbelastas. Det överordnade och principiellt politiska ansvaret dränks lätt av administrativa detaljer. I den danska debatten utpekas Sverige i detta avseende som en förebild (Bjerregaard m.fl. 1994).

Därmed är inte sagt att det svenska regeringskansliet är organiserat så att fördelarna med den svenska modellen fullt kan utnyttjas. Trots år av försök att delegera enskilda förvaltningsärenden till domstolar och myndigheter tyngs departementens dagliga arbete alltjämt av administrativ handläggning. Regeringskansliet har stora brister när det gäller förmågan att överblicka, analysera och följa utvecklingen inom olika samhällsområden. Svagheterna blottas när den nya budgetprocessen skärper kraven på fackdepartementen. EU-medlemskapet sätter också regeringens samordningsförmåga på hårda prov.

Slutsatsen är att det knappast finns några konstitutionella hinder för regeringens möjlighet att utöva ett aktivt ledarskap. Däremot har flera regeringar underlåtit att ge regeringskansliet en ändamålsenlig organisation och bemanning som motsvarar dagens krav på analysförmåga, samordning och framförhållning.

Riksdagen

Riksdagens arbetsformer har utretts och diskuterats under lång tid. En del svagheter håller på att rättas till. Den nya budgetprocessen ger riksdagen bättre möjligheter att få kontroll över de raserade statsfinanserna. EU-nämnden är ett, åtminstone halvhjärtat, försök att involvera det nationella parlamentet i politikens alltmer internationaliserade beslutsprocess.

Riksdagen har dock fortfarande stora svårigheter att spela sin författningsmässiga roll som medborgarnas och den offentliga maktens främsta företrädare. En del brister får hänföras till de enskilda ledamöterna; som tidigare nämnts kan exempelvis leda-

möternas tolkning av sitt uppdrag undergräva riksdagens möjligheter att företräda allmänintresset. Andra svagheter ligger i riksdagens organisation och interna regelsystem.

Dagens utskottsorganisation härstammar från författningsrevisionen i början av 1970-talet. Den äldre indelningen, som i mycket följde statens uppdelning av makten mellan exempelvis lagstiftning och beskattning, ersattes av en sektoriell organisation som stod i samklang med dåtidens planeringsideal och offentliga expansion. Erfarenheten visar att denna indelning haft betydande nackdelar. Särintressen och sektorskulturer har kunnat odlas mitt inne i parlamentet. Förmågan att blicka tvärs över sektorer har försvagats.

Om det demokratiska systemet ses som en lärande organisation skulle riksdagen kunna fylla en viktig uppgift genom sin konstitutionella skyldighet att granska den offentliga maktens fögderi. Som ofta påpekats har riksdagen betydande svårigheter att fungera som en effektiv granskningsmakt.

Eftersom parlamentet innehar den högsta normgivningsmakten är det riksdagen själv som i allt väsentligt reglerar riksdagens arbetsformer. Det ställs därmed höga krav på att riksdagsledamöterna skall skapa skäliga och ändamålsenliga regler för sin egen verksamhet. Kraven på etisk reglering har hittills främst gällt ledamöternas privatekonomiska förhållanden. Tydligare regler och större offentlighet kan här bidra till sundare förhållanden och därmed motverka allmänhetens misstro.

En annan viktig aspekt av riksdagens självreglering gäller ledamöternas förhållanden till olika särintressen. Det finns i dag en gråzon av dolda och oklara lojaliteter. Det ligger i rekryteringsmönstrets natur att flertalet ledamöter har personlig anknytning till folkrörelser, ekonomiska intresseorganisationer, privatföretag och andra intressen. Många av dessa partsintressen ser ledamoten som ”sin” representant i riksdagen. Den enskilde ledamoten står ofta i en stark beroendeposition gentemot dessa intressen, exempelvis genom möjligheten att få en reträttplats efter riksdagsuppdragets slut.

Det säger sig självt att sådana lojalitetskonflikter kan hämma den enskilde ledamotens möjlighet att hävda allmänintresset och landets långsiktiga behov. Riksdagsordningens jävsbestämmelser

förbjuder endast en ledamot att delta i behandlingen av ärenden som personligen rör vederbörande eller närstående. Det bör påpekas att reglerna för statsråd är mycket hårdare. Regeringsformen förbjuder ett statsråd att utöva allmän eller enskild tjänst. Ett statsråd får heller inte inneha uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne. En möjlighet vore att låta samma strikta regler gälla även för riksdagens ledamöter. Ett sådant självpålagt förbud mot sidouppdrag måste självfallet kompenseras med generösa ersättningsregler. Folkets främsta företrädare måste ha råd att våga stå emot.

Möjligheten att utöva ledarskap är beroende av tillgången på resurser. Även om övergången till enkammarsystem åtföljdes av en viss förstärkning av den enskilda ledamotens kontorsresurser är dagens förhållanden knappast tillfredsställande. Särskilt viktigt är det att oppositionen har möjlighet att få fram ett kvalificerat och självständigt underlag för sina förslag. Riksdagen har ett stort ansvar för att följa samhällsutvecklingen inom olika områden, sätta den politiska dagordningen och driva den politiska debatten framåt. Det finns i dag ett stort behov av förstärkt stabsunderstöd för de enskilda ledamöterna såväl som större kapacitet att beställa och utföra specialundersökningar samt att följa svensk och internationell forskning. Demokratins viktigaste beslutsorgan förtjänar en starkare kunskapsbas.

Kommuner och landsting

Eftersom demokratirådets granskning gäller Sverige är det naturligt att den nationella politiska nivån kommer i första hand. Det finns emellertid anledning att påpeka att den offentliga sektorn personellt och ekonomiskt i första hand utgörs av kommuner och landsting. Ledarskapsproblemet har här sina delvis speciella förutsättningar. Fram till för inte så många årtionden sedan sköttes de lokala självstyrelseorganen väsentligen av förtroendevalda fritidspolitiker. Riksnivåns tudelning mellan politik och förvaltning saknade dessutom motsvarighet på lokal nivå; i kommuner och landsting tenderade ”leadership” och ”management” att smälta samman.

Kommunsammanslagningarna och den offentliga sektorns ex-

pansion förändrade lokalpolitikens karaktär. Under åttiotalet blev det alltmer uppenbart att det fanns en utbredd osäkerhet om politikerrollen i kommuner och landsting. Partierna märkte ökade svårigheter att rekrytera förtroendevalda, åtskilliga som valts in i fullmäktige hoppade av under mandatperioden och många förtroendevalda sökte efter nya möjligheter att styra och leda verksamheten. Det förvärrade samhällsekonomiska läget ställde ännu högre krav på politiskt ledarskap. Osäkerheten ledde till en debatt om vad som skiljer och förenar ledningen av privata och offentliga organisationer (Arvidsson & Lind 1991). Kommunförbundet och Landstingsförbundet har initierat särskilda projekt om politikerrollen (Landstingsförbundet 1995; Montin & Olsson 1994). Omorganisationerna i kommuner och landsting, inte minst försöken att genom beställar-utförarnämnder skilja politik och produktion, har motiverats med en önskan om att skapa en ny politikerroll (SOU 1989:108, SOU 1993:90, Westerståhl 1993).

Det är inte bara svenska kommuner och landsting som söker efter en fungerande politikerroll. Runt om i dagens demokratier pågår omprövningar och försök med ändrade former för lokal självstyrelse (Hesse 1991). Det krävs mer ingående undersökningar för att kunna uttala sig om vad som är generella svårigheter för den lokala politiska nivån och vad som är speciellt för just Sverige.

Nyligen publicerades en systematisk jämförelse som nyanserar bilden av svenska kommunalpolitiker (Eldersveld, Strömberg & Derksen 1995). Studien omfattar tre stabila demokratier som ändå har betydelsefulla inbördes skillnader: USA, Nederländerna och Sverige. I varje land utvaldes ett tjugotal medelstora städer. De ledande politikerna och tjänstemännen intervjuades om karriär, arbete, personliga värderingar och bedömningar av stadens problem och inflytandemönster. Datamaterialet insamlades i mitten och slutet av 1980-talet. I vissa avseenden kan förhållandena därefter ha ändrats, men de generella slutsatserna torde fortfarande vara giltiga.

De tre statsvetarna konstaterar först att det finns flera betydelsefulla likheter. I alla tre länderna fanns det brister vad avser social representativitet: kvinnor, lågutbildade och arbetare var underrepresenterade bland beslutsfattarna. Politiker och tjänstemän

hade i alla tre länder nära och förtroendefulla relationer; riksnivåns särskillnad mellan politik och förvaltning hade inte alls samma betydelse på lokal nivå. Trots att de tre samhällena har delvis olika karaktär hade beslutsfattarna en anmärkningsvärt likartad bild av vilka problem som var allvarligast. Det förefaller som om städer i utvecklade industrisamhällen överallt har bekymmer med bristande ekonomiska resurser och problem med ekonomisk utveckling, lag och ordning, arbetslöshet och fattigdom. Lika slående var likheterna när det gällde den stora klyftan mellan politikernas bild av vad som borde göras och vad som faktiskt hade uträttats. Känslan av vanmakt visade sig vara utbredd även bland de högsta beslutsfattarna. En annan generell observation var att många organiserade grupper försökte påverka besluten och att ledarna på det principiella planet accepterade demokratins krav på deltagande och konflikt.

Det visade sig också finnas klara olikheter mellan de tre länderna. Sverige hade den i vissa avseenden mest slutna makteliten på lokal nivå. Svenska makthavare var jämförelsevis gamla och hade suttit längre på sina poster. Visserligen hade de svenska kommunalpolitikerna mer egalitära attityder i det att de starkt förespråkade en ekonomisk utjämning, men maktstrukturen i de svenska städerna var mer hierarkisk och mindre demokratisk än i Nederländerna och Förenta Staterna. I Sverige fanns det få personer med mycket inflytande och många med lite inflytande. Elitens kontaktmönster skilde sig också i vissa avseenden. De mest inflytelserika kommunalpolitikerna i Sverige hade jämförelsevis färre kontakter med lokala medborgargrupper, men hade desto tätare förbindelser med högre myndigheter och nationella institutioner.

Eldersveld, Strömberg och Derksen kunde också påvisa betydande variationer inom respektive land. Resultaten är särskilt viktiga mot bakgrund av den långa debatt som förts om utrymmet för politiskt ledarskap. En del forskare har tidigare hävdat att kommunernas handlingsmöjligheter numera är så begränsade av ekonomiska och andra strukturella faktorer att politikens sfär blivit mer eller mindre försumbar. Skillnaderna mellan de amerikanska, holländska och svenska städerna visar emellertid att mellan dessa strukturella omständigheter och de vidtagna åtgärderna

fanns ett betydelsefullt utrymme för politiskt ledarskap. Den stora kontrasten i undersökningen fanns mellan å ena sidan de passiva och handlingsförlamade städerna och å andra sidan orterna med ledare som vågade och kunde handla. I varje land gick det att peka ut städer som mot alla odds hade lyckats föra en framgångsrik politik. Undersökningen utpekade ett antal variabler som särskilt viktiga för ett framgångsrikt ledarskap: kontakter med lokala grupper, lyhördhet för olika gruppers problem, ledarens egna personliga värderingar samt självförtroende att våga handla.

6 Demokratiskt ledarskap

Slutsatsen av denna rapport är att det finns flera förhållanden i svensk politik som underlättar ett demokratiskt ledarskap, men systemet rymmer också hinder och försvårande omständigheter. Vi har koncentrerat oss på fyra viktiga förutsättningar: konstitution, elitstruktur, sektorspolitik och politikerroll. Frågan är hur dessa faktorer underlättar respektive försvårar demokratins förverkligande (figur 6.1). Detta kapitel sammanfattar huvudresultaten och utmynnar i några principiellt inriktade rekommendationer.

Figur 6.1. Ledarskapets betydelse för demokratin: en analysram.

	Konstitution	Elitstruktur	Sektorspolitik	Politikerroll
Medborgarstyrelse				
Rättsstat				
Handlingskraft				

Medborgarstyrelse

Den konstitutionella ramen kring svensk politik gynnar i ett centralt avseende medborgarstyrelsens förverkligande. Det proportionella valsättet låter även minoriteter och nya rörelser få tillträde till den parlamentariska beslutsarenan. Det politiska systemet blir därmed mer öppet och rättvisande. Väljarnas ställningstagande underlättas också av att de politiska partierna har jämförelsevis tydliga profiler.

Den stora nackdelen med den proportionella valmetoden är att det blir svårare att utkräva ansvar. Väljarnas makt över regeringsbildningen blir indirekt och oftast mycket uttunnad. Författningen ger föga stöd utan överlämnar till systemets aktörer att finna fungerande former för ansvarsutkrävande.

Den svenska makteliten har vissa särdrag som är positiva från medborgarstyrelsens synpunkt. Även om beslutsfattarna i många avseenden är en socialt exklusiv skara är läget inte lika illa som i många andra demokratier. Sverige har internationellt sett en folkligt väl förankrad politikerkår. Det finns här ett principiellt betydelsefullt samspel mellan konstitution och rekryteringspolitik. Det proportionella valsystemet med listval har underlättat kvinnornas kamp för förbättrad representation. Den svenska makteliten är också relativt tolerant och dess åsikter i sakfrågor skiljer sig inte anmärkningsvärt från befolkningens flertal.

Maktelitens åsiktsmönster uppvisar dock ett särdrag som är problematiskt från demokratisk-representativ synpunkt. Bortsett från den politiska sfären härskar ett trepartisystem. Socialdemokraterna, moderaterna och folkpartiet är helt överlägsna bland beslutsfattarna i ledande positioner. Vänster-högerskalans världsbild dominerar och den nya politikens mer ekologiska perspektiv har svårt att göra sig gällande.

Sektorspolitikens förhandlingskultur beskrevs under den svenska modellens glansdagar som en styrka för folkstyrelsen. Det skall heller inte förnekas att åtminstone de tunga intresseorganisationerna fick en unik möjlighet att påverka den offentliga politikens utformning. Politiker och myndigheter kunde därmed också förankra besluten hos berörda samhällsintressen.

Nackdelarna hos denna beslutsmetod blev med tiden alltmer uppenbara. Systemet är exklusivt och utestänger det ökande antal grupper som också anser sig ha legitimt intresse av att få delta i den politiska beslutsprocessen.

Maktelitens speciella åsiktslegering har bidragit till att svetsa samman järntrianglarna. Trepartisystemet har tenderat att konservera de slutna sektorerna. Nya synsätt har svårt att tränga in och förnyelseförmågan har hämmats.

De svenska politikernas rolluppfattningar innehåller element som är fördelaktiga för medborgarstyrelsen. Enligt den allmänna

föreställningen skall en politiker tjäna sina väljare, vara lyhörd och hävda den egna valkretsens intresse. Det egalitära inslaget i svensk kultur gör också att den allmänna opinionen reagerar mot varje tendens att behandla de förtroendevalda som en elit med speciella förmåner.

Maktutredningens elitundersökning kunde visa att det knappast går att tala om en kåranda bland politiker. Politikens professionalisering har inte lett till framväxten av någon från resten av samhället avskild klass. Undersökningen pekade snarast på att problemen i detta avseende inte ligger i den politiska sfären utan i näringslivet. De svenska storföretagarnas homogenitet och kåranda försvårar den öppenhet och förnyelsekraft som kännetecknar en dynamisk entreprenörkultur.

Problemet med dagens politikerroll är att den i mycket speglar en gången tid. Servicedemokratins snäva syn på uppdraget som representant har starkt bidragit till att vidmakthålla de sektoriella beslutsmiljöerna. Politikerna har inte tillräckligt hävdat allmänintresset och i stället reducerat sig till ombud för klientgrupper och särintressen.

Situationen förvärras av att den svenska konstitutionen underlåter att precisera de politiska aktörernas roll- och ansvarsfördelning och ger därmed de förtroendevalda föga hjälp. Frånvaron av klara regler lägger desto större ansvar på politikerna själva att reflektera över sitt uppdrag.

Frågan om politikerrollen är därmed intimt förknippad med opinionsbildningens struktur. Massmediernas dominans över politikens intellektuella samfärdsel är alltför väldokumenterad för att här behöva upprepas. Drevjournalistik och personfixering lämnar otillräckligt utrymme för demokratins eftertänksamma dialog.

Rättsstat

Sverige uppfyller några av den konstitutionella demokratins krav på maktdelning. Oberoende domstolar, lokal självstyrelse och fristående ämbetsverk bidrar till att fördela och kontrollera den offentliga makten.

Däremot saknar Sverige som parlamentarisk demokrati de konstitutionella spärrar som finns inbyggda i presidentsystemet. Sverige har heller inte den form för halvpresidentiell maktdelning som utnyttjas i republiker som Finland och Frankrike. Med den nuvarande regeringsformen avlägsnade Sverige dessutom tvåkammarsystemets milda form av maktdelning. Fusionen mellan regeringsmakt och lagstiftande makt är numera mycket långt driven.

Analysen av maktelitens struktur visade emellertid att Sverige har en social form av maktbalans, som i princip skulle kunna kompensera svagheten vad gäller konstitutionell maktdelning. Många andra länder har en monolitisk maktstruktur med en betydande överlappning mellan den ekonomiska och politiska eliten. Eftersom folkrörelserna har bildat en alternativ rekryteringskanal har Sverige ända sedan demokratins genombrott kännetecknats av två parallella makteliter.

Det är dock tveksamt om denna dubbla maktstruktur helt kan ersätta den konstitutionella maktdelningen. När det gäller roller, uppdrag och ansvar vore det i rättsstatshänseende bättre med formella, tydliga regler än informella, sociala grupperingar.

Den svenska maktelitens speciella struktur visar sig också ha nackdelar från maktdelningssynpunkt. Uppdelningen mellan departement och ämbetsverk må vara klar i den konstitutionella doktrinen (ett antagande som i och för sig kan ifrågasättas), men de politiska rekryteringarna till generaldirektörs- och landshövdingeposterna visar att gränserna mellan politikerrollen och ämbetsmannarollen ofta överkorsas.

Ovanan och oviljan att tänka i termer av principer och regler kommer också till uttryck i politikernas oklara och ogenomtänkta rolluppfattning. Den svenska modellens pragmatism med dess naiva betoning på personkemi och informella kontakter visar sig ha en mörk baksida. Det saknas i dag fungerande regler för politikernas jäv, sidouppdrag och intressekonflikter.

Ett annat från rättsstatssynpunkt allvarligt problem är den sociala polariseringen mellan juridik och politik. Domarkåren är genuint borgerlig, både i fråga om social bakgrund och politiska uppfattningar. Den ömsesidiga misstänksamheten mellan arbetarrörelsen och juristkåren har bidragit till att framställa förhål-

landet mellan juristmakt och politikermakt som ett nollsummespel och en dragkamp. Den svenska rättsstaten skulle vinna på att juridik och politik inte ses som alternativ utan som komplement. En fungerande demokrati kräver såväl starka politiker som starka jurister.

Beslutsprocessen inom politikens sektorsvis ordnade domäner uppvisar stora brister från rättsstatssynpunkt. Rollfördelningen är otydlig och ansvarsutkrävandet oklart. Myndigheter uppträder som partsintressen och försummar sin uppgift som oberoende granskare.

En viktig anledning till att den sektoriella organiseringen fått sådan betydelse i vårt land är avsaknaden av andra maktdelningsarrangemang. I ett federalt system bidrar den territoriella uppdelningen till att forma beslutsprocessen. Ett presidentsystem tvingar politiker och myndigheter att tydligare precisera sina roller.

Det finns också ett dubbelriktat samband mellan sektorspolitik och svagt minoritetsskydd. Frånvaron av klart definierade rättigheter för exempelvis samerna har gjort det möjligt att splittra upp samefrågorna på olika sektorer och att mer eller mindre negligera sameintresset. Beslutsprocessens segmentering har också försvårat och fördröjt Sveriges erkännande av samernas och andra minoritetsgruppers intressen.

Handlingskraft

Medan presidentmodellens långt drivna maktdelning har sina givna fördelar från rättsstatssynpunkt rymmer systemet också betydande risker för nedsatt handlingskraft. De amerikanska budgetförhandlingarnas låsningar och dödlägen mellan presidenten och kongressen förlamar tidvis hela den federala statsmakten. Parlamentarismens maktsamling har här i gengäld sin starka sida. I tider av majoritetsparlamentarism uppträder regeringen och parlamentet unisont. Men parlamentarismen garanterar ingalunda alltid politisk handlingskraft. Minoritetsregeringar kan med många och splittrade partier bli helt handlingsförlamade.

Sverige befinner sig i dag i ett slags mellanläge. Regeringen

saknar egen parlamentarisk majoritet och har därmed begränsad handlingskraft. Endast tack vare uppgörelser med ett eller flera oppositionspartier kan regeringen få igenom sina förslag i riksdagen. Den svenska regeringsformen ger föga stöd. Andra länder har av egna historiska erfarenheter byggt in mekanismer som stärker regeringens handlingskraft. Ett exempel är Tyskland som till följd av Weimartidens parlamentariska kollaps numera stadgar att oppositionen endast kan fälla regeringen om den själv kan bilda en ny regering.

Det parlamentariska spelet förutsätter förhandlingar, kompromisser och överenskommelser. I vissa avseenden har den svenska makteliten härvidlag goda förutsättningar. Den traditionella samförståndsandan har underlättat beslutsfattandet. Elitundersökningen ger dock en inte fullt så idyllisk bild. Det finns starka spänningar såväl inom som mellan samhällets olika maktsfärer. Polariseringen och fragmenteringen försvårar möjligheterna att komma överens. Inom ett minskande antal etablerade och avgränsade beslutsdomäner kan den gamla modellen fortfarande fungera. Systemet brister emellertid när beslutsfattarna tvingas samarbeta på nya villkor.

Sektorsmodellen ansågs ha stora fördelar vad gäller handlingskraft. Även om beslutsprocessen kunde ha svagheter i fråga om delaktighet och rättssäkerhet ledde den åtminstone till praktiska resultat. I dag kan man dock sätta frågetecken för om sektorspolitiken ens är handlingskraftig. Beslutsförmågan är högst skenbar. Våra fallstudier visar att handlingskraften i själva verket består i att undvika konflikter och att sopa problemen under mattan. De traditionella sektorerna har dessutom svårt att angripa nya slags problem. Det politiska systemet har blivit låst och förstelnat.

Korporatismens speciella beslutsmetod fungerade bäst under välfärdsstatens expansiva period, då uppgiften gällde att bygga ut den offentliga sektorn och fördela ett växande överskott. Den sektoriella beslutsmodellen har desto större nackdelar under en tid av besparingar och nedskärningar. Sektorsperspektivet är snävt och saknar tillräcklig förmåga att prioritera, omfördela och utöva kontroll över knappa resurser.

Servicedemokratins starkt specialiserade politikerroll ledde till

handlingskraft i snävt avseende. Politikern blev fixaren, socialingenjören och den som kunde lösa samhällets alla problem. Politiken tenderade att reduceras till tjänsteproduktion och management. Kommunalpolitikens sammanblandning av politik och förvaltning framstod som ett ändamålsenligt ideal.

Även då efterkrigsdecenniernas mycket speciella förutsättningar sedan länge försvunnit lever politikerns hjälteroll delvis kvar. Frustrationen över att politikens gamla verkningsmedel inte längre fungerar leder till en känsla av vanmakt. Den folkvalde politikern söker i dag en ny formulering av sitt uppdrag och ansvar.

Tre vägar till bättre ledarskap

Demokratirådets uppgift är att ställa en diagnos på tillståndet i svensk demokrati. Att identifiera svagheter är en sak, att också rekommendera behandlingsmetoder är något helt annat. Inga experter kan utfärda recept som säkert garanterar hälsa. Förändringarna i det politiska systemets sätt att arbeta måste komma inifrån. Det ligger i de förtroendevaldas uppdrag att inte bara leverera beslut och tjänster utan också att reflektera över demokratins arbetsmetoder. Även om vi avstår från konkreta detaljförslag vill vi ändå avslutningsvis bidra till debatten om det demokratiska ledarskapet med tre allmänna råd.

Tydligare ansvarsfördelning

Vår genomlysning har visat att åtskilliga svagheter i det politiska systemet beror på sammanblandade roller och otydligt ansvar. Idén om demokrati utgår från att politiken, liksom annan mänsklig verksamhet, alltid drabbas av misstag. Demokratin erbjuder en organiserad metod för att lära av misstag, korrigera fel och utkräva ansvar. Fungerar inte granskning, offentlig debatt och ansvarsutkrävande hämmas demokratins grundläggande dynamik. I en representativ demokrati är det särskilt viktigt att den förtroendevalde politikerns ansvar är tydligt formulerat.

Diskussionen om politikernas integritet har hittills främst gällt

de etiska problem som aktualiseras i samband med privatekonomiska bindningar. Klara riktlinjer och offentlig redovisning kan motverka att de folkvalda misstänkliggörs för att ta otillbörliga hänsyn.

Problemet rör emellertid inte endast privatintressen, utan också gruppintressen. Många politiker har bindningar till olika organiserade intressen genom medlemskap, uppdrag eller anställning. Det är uppenbart att sådana kontakter har många fördelar, inte minst att de stärker folkrepresentationens förankring inom olika delar av samhället. Denna typ av organisatoriska bindningar kan emellertid också försvåra de förtroendevaldas möjligheter att gå emot enskilda särintressen och att hävda allmänintresset. En möjlighet vore att riksdagsledamoten avstår från sidouppdrag under tiden som förtroendevald.

Kravet på tydligare ansvarsfördelning aktualiserar också den folkvalde politikerns egen uppfattning om sitt uppdrag. Inblicken i sektorspolitikens beslutsprocesser visade att politiker ofta är för svaga i förhållande till särintressen och att de inte tillräckligt starkt hävdar principiella och övergripande synpunkter.

Öppnare och mer innovativa beslutsmiljöer

Demokratins jämlikhetstanke urholkas i praktiken av olika slags sociala och informella hinder för tillträde till samhällets olika beslutsarenor. Även om kvinnorepresentationen på sistone förbättrats återstår stora brister i maktelitens sociala representativitet. Erfarenheten visar att det krävs aktiva och envetna åtgärder för att vidga tillträdet till maktens boningar. Ett särskilt ansvar vilar på dem som redan innehar ledande beslutspositioner. En medveten rekryteringspolitik kan bidra till att bryta det glastak som ofta hindrar kvinnors och andra utestängda gruppers väg till makten.

Omröstningen i riksdagens kammare är vanligen endast den formella bekräftelsen av beslut som i realiteten har fattats långt tidigare i beslutsprocessen. Till följd av den offentliga sektorns storlek och komplexitet är politiken starkt specialiserad. Många av politikens sektorer består av relativt få personer som känner varandra väl. Vår granskning har visat att dessa beslutsmiljöer ofta har stora brister från demokratisynpunkt.

En motstrategi vore *avsektorisering*. Politikens nuvarande indelning i sakområden är inte evig utan ett resultat av den offentliga sektorns expansiva skede; departementen omorganiserades 1965 och de statsrättsligt indelade riksdagsutskotten ersattes 1971 av fackutskott. Många av politikens nya frågor skär tvärs över de traditionella ämnesgränserna och skulle egentligen kräva alternativa, kanske mer tillfälliga organisatoriska lösningar. I regeringskansliet kunde en mer flexibel projektorganisation delvis ersätta fackdepartementens rigida struktur.

Ett alternativ eller komplement till den ämnesvisa organisationen vore olika slags *sektorsövergripande* organ. Inom regeringskansliet har finansdepartementet sedan länge denna roll av ekonomiskt övervakande organ. Under Mona Sahlins tid som statsministerns ställföreträdare fungerade statsrådsberedningen som en motsvarande instans för att granska om jämställdhetskravet beaktades av fackdepartementen.

En del av de nuvarande problemen kan också angripas genom *omsektorisering*. Den offentliga sektorns omfattning påkallar en viss arbetsfördelning, men den exakta specialiseringen är inte för alltid given. Själva sektorsindelningen är uttryck för ett politiskt ställningstagande. Det är betecknande att samerna inte ansetts utgöra en egen sektor; de frågor som berör samernas intressen har splittrats upp på flera olika sektorer som behärskas av andra maktgrupper.

Även med en bibehållen indelning finns det stort utrymme för att *stärka demokratin inom de nuvarande sektorerna*. Huvudstrategin borde i så fall vara att åstadkomma mer innovativa och öppna beslutsmiljöer. Sektorernas traditionella världsbild har inte varit tillräckligt öppen för nya politiska krav. Sektorspolitiken lider av bristande offentlighet. För att förankra besluten räcker det inte längre med att några män stänger in sig i ett sammanträdesrum och i efterhand förkunnar förhandlingsresultatet. Dagens medborgare kräver ett bättre kunskapsunderlag för att acceptera besluten. Kravet på insyn är ett viktigt argument för att ge ökad offentlighet åt sektorernas förhandlingsspel. Det skall inte förnekas att publicitet kan försvåra möjligheterna att komma överens. Fördelarna med offentlighet överstiger emellertid nackdelarna. Offentlighet leder till ökad kvalitet i beslutsfattandet. Särintres-

senas snöda motiv tål sällan dagsljuset. Ett krav på de inblandade aktörerna att offentligt redovisa sina argument skulle befrämja sakligheten i det offentliga rummet.

Mer visionär politisk pedagogik

Det fattas något i den svenska offentligheten. Samtidigt som Sverige har en jättelik offentlig sektor och politiker ofta uppträder i massmedierna finns det anmärkningsvärt lite av demokratisk dialog och politiskt ledarskap.

Massmedierna bär förvisso en del av skulden. Trots skickliga journalister och effektiv distribution förmår dagens medier inte fylla behovet av kunskap och debatt. Massmediernas berättarlogik och journalisternas arbetsvillkor favoriserar avvikande händelser, sensationer, kortsiktighet och personfixering.

De förtroendevalda kan emellertid inte frånsvära sig hela ansvaret. De har den dubbla uppgiften att spela på massmediernas villkor och att samtidigt hävda politikens egenart och demokratins dialog. Ett återkommande tema i denna rapport är behovet av ökad offentlighet. Därmed följer ett krav på högre kvalitet i det offentliga samtalet.

Det finns en växande klyfta mellan det möjliga och det förverkligade medborgarskapet. Å ena sidan stiger utbildningsnivån, medborgarna tillbringar dagligen timtal med tidningar, radio och television och de är sannolikt mer välinformerade än någonsin tidigare. Å andra sidan uttrycker många väljare en främlingskänsla inför politiken och en brist på förståelse inför många offentliga beslut.

Det är uppenbart att de folkvalda politikerna inte tillräckligt väl förmått att förklara och levandegöra politikens villkor och arbetssätt. Politiken är för många en främmande värld. Det politiska borde egentligen vara det gemensamma och alla medborgares angelägenhet. Det finns inte något enkelt standardrecept mot denna politiska alienation. En möjlighet är att fler medborgare ges tillfälle att skaffa sig egna erfarenheter av att vara förtroendevald. En annan betydelsefull förändring vore en mer visionär politisk pedagogik.

Det ligger i sakens natur att det politiska livet består av oenig-

het och konflikter. Eftersom individer och grupper har olika värderingar och strävanden måste det finnas en ordnad form för debatt och konfliktlösning, men politiken bygger också på en värdegemenskap. Demokratin är en överideologi som förutsätter en tro på fred, humanism och tolerans. Den totala pessimismen står främmande för demokratin. Det politiska livet utgår från föreställningen att framtiden, åtminstone till viss del, är möjlig att forma genom människors gemensamma ansträngningar. Den som engagerar sig i politisk verksamhet måste besjälas av denna tro på en annan och bättre framtid. Den politiska ledarens uppgift är därmed att till andra medborgare förmedla sin lidelse och sitt engagemang.

Eftersom den offentliga sektorn är så omfattande har det politiska systemets verkningssätt särskilt stor inverkan på det svenska samhällets framtid. Vikten av goda institutioner och delaktiga medborgare skall inte förnekas, men vår analys visar att det politiska ledarskapet kan ha avgörande inverkan. Med en diplomatisk formulering kan vi konstatera att utrymmet för förbättringar är betydande. Svaret på frågan om Sverige skall kunna undvika arbetslöshet, statsfinansiellt sammanbrott och socialt sönderfall beror i hög grad på det demokratiska ledarskapet.

Referenser

Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam och Bert A. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Adeström, Karin (1995). *Dennispaketet. Resultat av sektorisering?* C-uppsats, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Alba, Richard D. och Gwen Moore (1978). "Elite social circles", *Sociological Methods and Research*, 7, s. 167–188.

Albertoni, Ettore A. (1986). "Ruling class, elites, and leadership interpreted by Mosca, Pareto, Ostrogorskij and Michels", *History of Sociology* 6:2, 7:1, 7:2, s. 131–150.

Albertoni, Ettore A. (1987). *Mosca and the Theory of Elitism*. Basil Blackwell, Oxford.

Alexander, Deborah och Kristi Andersen (1993). "Gender as a factor in the attribution of leadership traits", *Political Research Quarterly*, 46, s. 527–545.

Amnå, Erik, red. (1995). *Medmänsklighet att hyra? Åtta forskare om ideell verksamhet*. Libris, Örebro.

Andersson, Sofia, Marie Berglind och Helena Gustafsson (1993). *Den nya rennäringsförordningen. Hur Svenska jägareförbundet och samerna försökte påverka dess utformning*. Uppsats för Samhällsvetarprogrammet, Uppsala universitet.

Apfelbaum, Erika (1993). "Norwegian and French women in high leadership positions: the importance of cultural contexts upon genered relations", *Psychology of Women Quarterly*, 17, s. 409–429.

Arvidsson, Göran och Rolf Lind, red. (1991). *Ledning av företag och förvaltningar. Förutsättningar, former, förnyelse*. SNS Förlag, Stockholm.

Assarson, Jan (1994). "Hur styrs partierna? Om beslutsfattande i partiorganisationer", i Lewin 1994.

Baer, Lars-Anders (1995). "Äger samerna eller staten jakträtten i fjällen?", *Svenska Dagbladet*, 18 september 1995.

Balinski, Michel L. och H. Peyton Young (1982). *Fair Representation. Meeting the Ideal of One Man, One Vote*. Yale University Press, New Haven.

Barton, Allen H. (1985). "Background, attitudes, and activities of American elites", i Gwen Moore, red. *Research in Politics and Society. Volume 1. Studies of the Structure of National Elite Groups*. JAI Press, Greenwich, Connecticut.

Barton, Allen H., Bogdan Denitch och Charles Kadushin, red. (1973). *Opinion-Making Elites in Yugoslavia*. Praeger, New York.

Beetham, David (1977). "From Socialism to Fascism: the relationship between theory and practice in the work of Robert Michels", *Political Studies*, 25, s. 3–24, 161–181.

Beitz, Charles R. (1989). *Political Equality. An Essay in Democratic Theory*. Princeton University Press, Princeton.

Bennett, R. J. (1978). "The elite theory as Fascist ideology: a reply to Beetham's critique of Robert Michels", *Political Studies*, 26, s. 474–488.

Berglund, Sten (1972). *Masspartiet som kommunikationssystem. En analys med inriktning på empirisk teori*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Bergman, Torbjörn (1995). *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation. An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Bergqvist, Christina (1994). *Mäns makt och kvinnors intressen*. Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 121.

Birgersson, Bengt Owe och Jörgen Westerståhl (1989). *Den svenska folkstyrelsen*. Publica, Stockholm (1 uppl. 1979).

Bjerregaard, Ritt m.fl. (1994) *Ministeren. Villkår for politisk ledelse.* Spektrum, Köpenhamn.
Björklund, Stefan (1991). *Forskningsanknytning genom disputation.* Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 112.
Blom, Agneta P. (1994). *Kommunalt chefskap. En studie om ansvar, ledarskap och demokrati.* Lund Political Studies, 53. Dialogos, Lund.
Blondel, Jean (1980). *World Leaders. Heads of Government in the Postwar Period.* Sage, London.
Boström, Bengt-Ove (1988). *Samtal om demokrati.* Doxa, Lund.
Bottomore, T. B. (1966). *Klass och elit.* Rabén & Sjögren, Stockholm.
Brunsson, Nils (1994). "Politisering och företagisering: om institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld", i Arvidsson och Lind 1991.
Burstein, Paul (1991). "Policy domains: organization, culture, and policy outcomes", *Annual Review of Sociology*, 17, s. 327–350.
Cars, Göran (1993). "Samverkan mellan privat och offentligt ställer nya krav på den fysiska planeringen", i *Beslutsprocessen för stora projekt. Långsiktiga konsekvenser för miljö och regional utveckling.* Forskningsrådsnämnden, rapport 5.
Cars, Göran och Folke Snickars (1994). *Spelet om infrastrukturen.* SNS Förlag, Stockholm.
Coleman, James S. (1986). *Individual Interests and Collective Action.* Cambridge University Press, Cambridge.
Current, Richard D. (1996). "The people-follower", *The Times Literary Supplement*, 4849, 8 mars, s. 8–9.
Dahl, Robert A. (1979). "Procedural democracy", i Peter Lasslett och James Fishkin, red. *Philosophy, Politics and Society*, 5. Yale University Press, New Haven. Sv. övers. i Sven Ove Hansson och Jörgen Hermansson, red. *Idéer om demokrati*, Tiden, Stockholm.
Dahl, Robert A. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control.* Yale University Press, New Haven.
Denmark, Florence L. (1977). "Styles of leadership", *Psychology of Women Quarterly*, 2, s. 99–113.
Domstolsverket. *Överklagande och ändring: en undersökning av överklagande- och ändringsfrekvensen vid de allmänna domstolarna.* Rapport 1995:3.
Dryzek, John S. (1990). *Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science.* Cambridge University Press, Cambridge.
Ds 1994:81. *En social försäkring.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
Ds 1995:47. *Hushållning med knappa naturresurser. Exemplet sportfiske.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
Duverger, Maurice (1954). *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State.* Wiley, New York (orig. uppl. 1951).
Duverger, Maurice (1980). "A new political system model: semi-presidential government", *European Journal of Political Research*, 8, s. 165–187.
Duverger, Maurice (1982). *La République des citoyens.* Editions Ramsay, Paris.
Edinger, Lewis J., red. (1967). *Political Leadership in Industrialized Societies.* Wiley, New York.
Edinger, Lewis J. (1990). "Approaches to the comparative analysis of political leadership", *The Review of Politics*, 52, s. 509–523.
Eklund, Klas, red. (1993). *En "skattereform" för socialförsäkringar?* Publica, Stockholm.
Eldersveld, Samuel J., Lars Strömberg och Wim Derksen (1995). *Local Elites in Western*

Democracies. A Comparative Analysis of Urban Political Leaders in the U.S., Sweden, and The Netherlands. Westview Press, Boulder.
Elgie, Robert (1995). *Political Leadership in Liberal Democracies.* Macmillan, London.
Elliot, Maria (1995). "Förnyat samhällsförtroende", i Sören Holmberg och Lennart Weibull, red. *Det gamla riket.* Rapport 13, SOM-institutet, Göteborgs universitet.
Eriksen, Erik Oddvar, red. (1995). *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praxis.* Tano, Oslo.
Erlander, Tage (1979). *Sjuttiotal.* Tiden, Stockholm.
Esaiasson, Peter och Sören Holmberg (1996). *Representation from Above. Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden.* Dartmouth, Aldershot (under utg.).
Esping, Hans (1994). *Ramlagar i förvaltningspolitiken.* SNS Förlag, Stockholm.
Falkemark, Gunnar (1994). *Storstadstrafik, makt och miljö.* Trafik- och klimatkommittén, Stockholm.
Falkemark, Gunnar och Peter Westdahl (1991). *Att offra västkusten. Det politiska och rättsliga spelet kring Scanlink och motorvägsbygget i Bohuslän.* Rabén och Sjögren, Stockholm.
Feldt, Kjell-Olof (1991). *Alla dessa dagar... I regeringen 1982–1990.* Norstedts, Stockholm.
Field, G. Lowell och John Higley (1980). *Elitism.* Routledge & Kegan Paul, London.
Frohlich, Norman, Joe A. Oppenheimer och Oran R. Young (1971). *Political Leadership and Collective Goods.* Princeton University Press, Princeton.
Fürth, Thomas (1980). *Folkrörelse- eller myndighetstradition. Organisationssyn och teknikval i socialförsäkringens historia.* Arbetslivscentrum, rapport 30, Stockholm.
Gilljam, Mikael (1993). "Vad är personval och vem röstar på person?", i Jörgen Westerståhl, red. *Person och parti. Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personval.* SOU 1993:63.
Gilljam, Mikael (1996). "Europaparlamentsval och personröstning: några iakttagelser", i Bo Rothstein och Bo Särlvik, red. *Vetenskapen om politik. Festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl.* Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
Gilljam, Mikael och Holmberg, Sören (1995). *Väljarnas val.* Norstedts Juridik, Stockholm.
Glete, Jan (1991). "Ägarkoncentrationen och den politiska demokratin", i Rolf Eidem och Rolf Skog, red. *Makten över företagen.* Carlssons, Stockholm.
Gorpe, Peter och Ingemund Hägg (1982). "Förhandlingsekonomi och blandadministration", i Lennart Arvedson, Ingemund Hägg och Bengt Rydén, red. *Land i olag. Samhällsorganisation under omprövning.* SNS Förlag, Stockholm.
Guinier, Lani (1994). *The Tyranny of the Majority. Fundamental Fairness in Representative Democracy.* The Free Press, New York.
Halldin, Staffan (1995). *Styrning i komplexa samhällssystem. Dennispaketet som exempel.* Magisteruppsats, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
Hammond, Thomas H. och Gary J. Miller (1987). "The core of the constitution", *American Political Science Review,* 81, s. 1155–1174.
Heckscher, Gunnar (1952). *Svensk statsförvaltning i arbete.* KF:s Förlag, Stockholm.
Heclo, Hugh (1978). "Issue networks and the executive establishment", i Anthony King, red., *The New American Political System.* American Enterprise Institute for Public Policy, Washington D.C.
Hegeland, Hans och Mattson, Ingvar (1995). "Att få ett ord med i laget: en jämförelse av EU-nämnden och Europaudvalget", *Statsvetenskaplig tidskrift,* 98, s. 435–457.
Hermansson, Jörgen (1986). "Demokrati i västerländsk mening", *Statsvetenskaplig tidskrift,* 89, s. 253–264.

Hermansson, Jörgen 1990. *Spelteorins nytta. Om rationalitet i vetenskap och politik.* Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 109.

Hermansson, Jörgen (1993). *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige.* Norstedts Juridik, Stockholm.

Hernes, Gudmund, red. (1978). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon.* Universitetsforlaget, Oslo.

Hernes, Gudmund (1984). "Media: struktur, vridning, drama", *Nytt Norsk Tidsskrift*, 1, s. 38–58.

Hernes, Gudmund och Willy Martinussen (1980). *Demokrati og politiske ressurser.* NOU 1980:7.

Hesse, Joachim Jens, red. (1991). *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Industrialised Countries.* Nomos, Baden-Baden.

Higley, John, Desley Deacon och Don Smart (1979). *Elites in Australia.* Routledge & Kegan Paul, London.

Hoffman-Lange, Ursula (1985). "Structural prerequisites of elite integration in the Federal Republic of Germany", i Gwen Moore, red. *Research in Politics and Society. Volume 1. Studies of the Structure of National Elite Groups.* JAI Press, Greenwich, Connecticut.

Hoffman-Lange, Ursula (1989). "Positional power and political influence in the Federal Republic of Germany", *European Journal of Political Research*, 17, s. 51–76.

Hoffman-Lange, Ursula, Helga Neumann och Berbel Steinkemper (1985). "Conflict and consensus among elites in the Federal Republic of Germany", i Gwen Moore, red. *Research in Politics and Society. Volume 1. Studies of the Structure of National Elite Groups.* JAI Press, Greenwich, Connecticut.

Holmberg, Sören och Peter Esaiasson (1988). *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin.* Bonniers, Stockholm.

Holmes, Stephen (1995). *Passions and Constraint. On the Theory of Liberal Democracy.* University of Chicago Press, Chicago.

Holmström, Barry (1994). "The judicialization of politics in Sweden", *International Political Science Review*, 15, s. 153–164.

Hydén, Lars-Christer, Pia Kyhle Westermark och Sten-Åke Stenberg (1995). *Att besluta om socialbidrag. En studie i 11 kommuner.* Socialstyrelsen, Stockholm.

Håkansson, Michael (1995). *Idéer och intressen inom svensk samepolitik. En studie av de samiska partiernas relation till sina väljare.* C-uppsats, statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Häggroth, Sören (1975). "Opinionsgrupper på kommunal nivå", i SOU 1975:46 *Kommunal organisation och information.*

Häll, Lars (1994). *Föreningslivet i Sverige. En statistisk belysning.* SCB, Stockholm.

Isaksson, Anders (1986). "Den politiska klassen", *Veckans Affärer*, nr 48, s. 54–65.

Jacobsson, Bengt (1987). *Kraftsamlingen. Politik och företagande i parallella processer.* Doxa Ekonomi, Lund.

Janis, Irving L. (1972). *Victims of Groupthink.* Houghton Mifflin, Boston.

Johannesson, Kurt (1990). *Retorik eller konsten att övertyga.* Norstedts, Stockholm.

Jordan, Grant och Klaus Schubert, red. (1992). *European Journal of Political Research* 21, nr 1–2. Specialnummer om "policy networks".

Karlsson, Michael (1995). *Interest organisations and Swedish foreign relations in the 1990s.* Symposium Nordic Adaptive Strategies, november 1995.

Karlsson, Pia och Ingvar Svanberg (1995). *Moskéer i Sverige. En religionsetnologisk studie*

i intolerans och administrativ vanmakt. Svenska kyrkans forskningsråd, Tro och Tanke 7.

Karvonen, Lauri och Per Selle, red. (1995). *Women in Nordic Politics. Closing the Gap.* Dartmouth, Aldershot.

Lasswell, Harold (1960). *Psychopathology and Politics.* Viking, New York.

Klijn, Erik-Hans, Joop Koppenjan och Katrien Termeer (1995). "Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks", *Public Administration*, 73, s. 437–454.

Knoke, David (1990). *Political Networks. The Structural Perspective.* Cambridge University Press, Cambridge.

Knutas, Per och Lars Åke Claesson (1995). *Den förändrade politikerrollen: Järfälla kommun*, Komrev rapport 1995-01-30.

Krogstad, Anne (1991). "Kvinnelige topp-politikere: i menns fotspor?", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 7, s. 87–104.

Landstingsförbundet (1995). *Politikerrollen i framtidens regioner. Slutrapport från programmet Framtidens politikerroll.*

Lane, Jan-Erik (1987). "Public and private leadership", i Jan Kooiman och Kjell A. Eliassen, red. *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience.* Sage, London.

Larsson, Torbjörn (1986). *Regeringen och dess kansli.* Studentlitteratur, Lund.

Laumann, Edward O. och David Knoke (1987). *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains.* University of Wisconsin Press, Madison.

Le Divellec, Armel (1996). "Die dualistische Variante des Parlamentarismus: eine französische Ansicht zur wissenschaftlichen Fata Morgana des semipräsidentiellen Systems", *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 27, s. 145–151.

LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi och Pippa Norris, red. (1996). *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective.* Sage, Newbury Park (under utg.).

Lewin, Leif (1970). *Folket och eliterna.* Almqvist & Wiksell, Uppsala.

Lewin, Leif (1984) (1992). *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år.* Norstedts Juridik, Stockholm.

Lewin, Leif, red. (1994). *Politiskt ledarskap. Sex forskningsprojekt om konsten att leda ett land.* Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 119.

Lewin, Leif (1996). *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen.* Norstedts Juridik, Stockholm.

Lijphart, Arend (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries.* Yale University Press, New Haven.

Lijphart, Arend, red. (1992). *Parliamentary versus Presidential Government.* Oxford University Press, Oxford.

Lindbom, Anders (1995). *Medborgarskapet i välfärdsstaten. Föräldrainflytande i skandinavisk grundskola.* Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 127.

Linz, Juan J. och Arturo Valenzuela, red. (1994). *The Failure of Presidential Democracy. Volume 1: Comparative Perspectives.* Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Lively, Jack (1975). *Democracy.* Basil Blackwell, Oxford.

Lundquist, Lennart (1989). "Ledarskapet och följarna", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 92, s. 149–171.

Lundquist, Lennart (1992). "Förvaltningschef och demokrati", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 95, s. 234–256.

Malmsten, Bo (1993). *Dennis-överenskommelsen. Processen, aktörerna, innehållet.* KFB rapport 18, Stockholm.
Meijer, Hans (1956). *Kommittépolitik och kommittéarbete.* Gleerups, Lund.
Micheletti, Michele (1990). *The Swedish Farmers' Movement and Government Agricultural Policy.* Praeger, New York.
Michels, Robert (1983). *Organisationer och demokrati. En sociologisk studie av de oligarkiska tendenserna i vår demokrati.* Ratio, Stockholm. (orig. utg 1911).
Midgaard, Knut (1993). "Sak, bilde og politisk ansvar: momenter til en teori om parlamentarisk styring", i Bjørn Erik Rasch, red. *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*, Universitetsforlaget, Oslo.
Miroff, Bruce (1993). *Icons of Democracy. American Leaders as Heroes, Aristocrats, Dissenters, and Democrats.* Basic Books, New York.
Montin, Stig och Jan Olsson (1994). *Demokrati och legitimitet i landstingen. Slutrapport från projektet Politikerrollen i landstingen.* Novemus, Högskolan i Örebro.
Moore, Gwen (1979). "The structure of a national elite network", *American Sociological Review*, 44, s. 673–691.
Norris, Pippa (1996). "Legislative recruitment", i LeDuc m.fl. (1996).
Norris, Pippa och Joni Lovenduski (1995). *Political Recruitment. Gender, Race and Class in the British Parliament.* Cambridge University Press, Cambridge.
Nurmi, Hannu (1987). *Comparing Voting Systems.* Reidel, Dordrecht.
Offermann, Lynn R. och Cheryl Beil (1992). "Achievement styles of women leaders and their peers: toward an understanding of women and leadership", *Psychology of Women Quarterly*, 16, s. 37–56.
Olsen, Johan P., red. (1978). *Politisk organisering.* Universitetsforlaget, Bergen.
Olsson, Jan och Stig Montin (1996). *Lokal demokratipolitik. Drivkrafter och lärprocesser.* Novemus, Högskolan i Örebro.
Oskarson, Maria och Lena Wängnerud (1995). *Kvinnor som väljare och valda. Om betydelsen av kön i svensk politik.* Studentlitteratur, Lund.
Parry, Geraint (1970). *Politiska eliter.* Aldus, Stockholm.
Pennock, J. Roland (1979). *Democratic Political Theory.* Princeton University Press, Princeton.
Peters, Guy P. (1991). *European Politics Reconsidered.* Holmes & Meier, New York.
Peterson, Mark A. (1993). "Political influence in the 1990s: from iron triangles to policy networks", *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 18, s. 395–438.
Peterson, Paul E., Barry G. Rabe och Kenneth K. Wong (1986). *When Federalism Works.* The Brookings Institution, Washington D.C.
Petersson, Olof (1989). *Maktens nätverk.* Carlssons, Stockholm.
Petersson, Olof (1996). *Rättsstaten. Frihet, rättssäkerhet och maktdelning i dagens politik.* Publica, Stockholm.
Pitkin, Hanna Fenichel (1967). *The Concept of Representation.* University of California Press, Berkeley.
Pressmeddelande om Dennisöverenskommelsen (1992). Storstockholmsförhandlingarna, 29 september.
Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America.* Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts.
Putnam, Robert D. (1976). *The Comparative Study of Political Elites.* Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Riksdagens revisorer 1994/95. *Kontroll av socialförsäkringen*. Riksdagens revisorer, rapport nr 1.
Robins, Robert S., red. (1977). *Psychopathology and Political Leadership*. Tulane Studies in Political Science, 16. Tulane University, New Orleans.
Robins, Robert S. (1993). "Stress and political leadership", *Politics and the Life Sciences*, 12, s. 3–17.
Rosenthal, Y., M. Tamker och M. Åkerlund 1995. *Dennisöverenskommelsen. Kunskaper bland Storstockholms invånare*. Kommunikationskansliet för Storstockholmsöverenskommelsen, Stockholm.
Rothstein, Bo, red. (1995). *Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995*. SNS Förlag, Stockholm.
Sámediggi-Sametinget (1994). *Beslutet om småviltjakten. En studie i myndighetsutövning*. Sametinget, Kiruna.
Sartori, Giovanni (1994). *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Macmillan, London.
Scharpf, Fritz W. (1972). *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Scriptor, Kronberg.
Schweitzer, Arthur (1984). *The Age of Charisma*. Nelson-Hall, Chicago.
Shepsle, Kenneth A. och Barry R. Weingast (1981). "Structure-induced equilibrium and legislative choice", *Public Choice*, 37, s. 503–519.
Shugart, Matthew Soberg och John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, Cambridge.
Skjeie, Hege (1992). *Den politiske betydningen av kjønn. En studie av norsk topp-politikk*. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
SOU 1977:94. *Personval och valkretsindelning*. Personvals- och valkretsutredningen.
SOU 1979:94. *En allmän socialförsäkring. Modell och riktlinjer*. Betänkande av socialpolitiska samordningsutredningen.
SOU 1983:21. *Vilt och jakt*. Betänkande av Jakt- och viltvårdsberedningen.
SOU 1987:6. *Folkstyrelsens villkor*. Betänkande av Folkstyrelsekommittén.
SOU 1989:108. *Förtroendevald på 90-talet. Utmaningar och möjligheter*. Betänkande från Förtroendeuppdragsutredningen.
SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport.
SOU 1991:19. *Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionerna*. Betänkande av storstadsförhandlarna.
SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommissionens förslag.
SOU 1993:21. *Ökat personval*. Betänkande av Personvalskommittén.
SOU 1993:90. *Lokal demokrati i utveckling*. Slutbetänkande av Lokaldemokratikommittén.
Sterzel, Fredrik (1993). "Ramlagarna: nytt och gammalt", i Erik Nerep och Wiweka Warnling-Nerep, red. *Festskrift till Jacob W.F. Sundberg*. Juristförlaget, Stockholm.
Stockman, David A. (1986). *The Triumph of Politics. Why the Reagan Revolution Failed*. Harper & Row, New York.
Stolpe, Claus och Krister Ståhlberg, red. (1992). *Professioner, politik och förvaltning*. Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning, Åbo Akademi.
Strom, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge University Press, Cambridge.
Struve, Walter (1973). *Elites against Democracy. Leadership Ideals in Bourgeois Political Thought in Germany, 1890–1933*. Princeton University Press, Princeton.
Svendsen, Helena (1996). *EU-nämnden: informationstillfälle eller meningsfull debatt.*

C-uppsats, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
Svenska industritjänstemannaförbundet (1995). *Klubblösaprojektet. Slutrapport.* Stockholm.
Svenska Kommunförbundet (1991). *90-talets byapolitik.* Kommentus Förlag, Stockholm.
Sveriges grundlagar och riksdagsordningen 1995. Riksdagen, Stockholm.
Sydow, Björn von (1989). *Vägen till enkammarriksdagen. Demokratisk författningspolitik i Sverige 1944–1968.* Tiden, Stockholm.
Söderström, Magnus (1990). *Det svårfångade kompetensbegreppet.* Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.
Taagepera, Rein och Matthew Soberg Shugart (1989). *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems.* Yale University Press, New Haven.
Tillhagen, Carl-Herman (1987). *Allmogejakt i Sverige.* LTs förlag, Stockholm.
Tollgerdt-Andersson, Ingrid (1995). *Chef i landsting. Ledarskap i politiskt styrda organisationer.* Landstingsförbundet, Stockholm.
Tucker, Robert C. (1995). *Politics as Leadership.* 2 uppl. University of Missouri Press, Columbia.
Walzer, Michael (1983). *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality.* Basic Books, New York.
Weber, Max (1977). "Politik som yrke", i *Vetenskap och politik.* Korpen, Göteborg (orig. uppl. 1919).
Weidenfeld, Werner (1996). "Europa '96: unterwegs wohin?", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, nr 1–2, s. 3–10.
Verba, Sidney m.fl. (1987). *Elites and the Idea of Equality.* Harvard University Press, Cambridge.
Westerståhl, Jörgen (1956a). "Demokratisk elit", *Dagens Nyheter*, 2 augusti 1956.
Westerståhl, Jörgen (1956b). "Servicedemokrati", *Dagens Nyheter*, 4 augusti 1956.
Westerståhl, Jörgen (1993). "Politikerrollen i tidsperspektiv", i *Varför behöver kommunerna politiker?* Göteborgs Förorters Förbund. Publica, Stockholm.
Winberg, Margareta (1995a). Anförande vid Sametingets möte i Arvidsjaur. *Samefolket* 1995:3.
Winberg, Margareta (1995b). Anförande vid Samernas Landsmöte i Åre. *Samefolket* 1995:6–7.
Willner, Ann Ruth (1984). *The Spellbinders. Charismatic Political Leadership.* Yale University Press, New Haven.
Vår Fågelvärld (1995). "Makten över jakten: en mycket kontroversiell fråga", nr 2. Sveriges Ornitologiska Förening.
Women in Parliaments 1945–1995. A World Statistical Survey. Inter-Parliamentary Union, Reports & Documents, nr 23, Genève 1995.
Yaffee, Steven L. (1995). "Lessons about leadership from the history of the spotted owl controversy", *Natural Resources Journal*, 35, s. 381–412.

Demokratirådet 1996

Olof Petersson (f. 1947), statsvetare vid Uppsala universitet, har bland annat varit ledare för valundersökningarna, ordförande för maktutredningen och ledamot av Lindbeckkommissionen.

Jörgen Hermansson (f. 1954) är statsvetare vid Uppsala universitet och har forskat om kommunistisk ideologi, demokratifrågor, spelteori och korporatism.

Michele Micheletti (f. 1953) är statsvetare vid Stockholms universitet och forskar om det civila samhället och social representation.

Anders Westholm (f. 1955) är statsvetare vid Uppsala universitet och var huvudsekreterare i maktutredningen. Hans forskning är inriktad på bland annat politisk socialisation, makteliter och nätverksanalys.

Svensk demokrati står inför ett ledarskapsproblem. Det råder i dag en betydande osäkerhet om vad det innebär att vara politiker och vilka krav som väljarna kan ställa på sina förtroendevalda. Denna bok diskuterar olika idéer om demokratiskt ledarskap och beskriver de svenska politikerna, både som grupp och som individer. Särskilt granskas de konstitutionella förutsättningarna, den svenska makteliten, beslutsprocesser och politikernas rolluppfattningar.

Demokrati och ledarskap är 1996 års rapport från SNS Demokratiråd, som svarar för en årlig granskning av tillståndet i den svenska demokratin. Denna lägesbestämning tar sin utgångspunkt i internationell debatt och ett demokratiideal som bygger på medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft.

ISBN 91-7150-633-0



SNS
FÖRLAG